



Tribunal de Contas

PARTE C

**A CONTA DA SEGURANÇA
SOCIAL**



11. ENQUADRAMENTO, LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES

11.1. Enquadramento

O Sistema de Segurança Social (SSS) tem como objetivos prioritários garantir a concretização do direito à Segurança Social (SS) (consagrado na regra de que todos têm direito à SS¹), promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da equidade e, ainda, promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão².

Nesta perspetiva, o SSS está subordinado a um conjunto de princípios gerais consagrados na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)³, que enformam todo o seu funcionamento, incluindo a concessão das prestações legalmente previstas no âmbito daquele.

Fazem parte do Orçamento da Segurança Social (OSS) e da Conta da Segurança Social (CSS) entidades do Continente⁴ e das Regiões Autónomas dos Açores⁵ e da Madeira⁶.

As entidades que integram o perímetro de consolidação da segurança social estão sujeitas, entre outras, às regras fixadas na LEO, na LOE, no DLEO, no Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS)⁷ e no Classificador Económico das Receitas e das Despesas Públicas (CERDP).

Ao IGFSS compete elaborar o OSS, assegurar, coordenar e controlar a sua execução⁸, e elaborar a CSS⁹, a qual está sujeita aos princípios de consolidação constantes da Orientação 1/2010¹⁰, aprovada pela Portaria 474/2010¹¹.

A elaboração do presente Parecer assenta na análise da CSS, publicada na CGE, na consulta à documentação que integra as contas de gerência apresentadas pelas entidades incluídas no perímetro ao Tribunal, na consulta ao Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), ao qual o Tribunal tem acesso *online*, no dossiê de consolidação disponibilizado pelo IGFSS e ainda num conjunto de verificações realizadas nos serviços e em informação adicional solicitada ao IGFSS e a outras entidades que integram o perímetro de consolidação.

¹ Art. 2.º, n.º 1, da Lei 4/2007, de 16/01.

² Art. 4.º da Lei 4/2007, de 16/01.

³ Art. 5.º da Lei 4/2007, de 16/01.

⁴ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS); Instituto da Segurança Social, IP (ISS); Instituto de Informática, IP (II); Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP (IGFCSS); Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS); Fundo de Garantia Salarial (FGS); Fundo de Socorro Social (FSS); e Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC).

⁵ Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA (ISSA).

⁶ Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM).

⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei 12/2002, de 25/01.

⁸ Art. 48.º da LEO, art. 3.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03, e art. 15.º, n.º 2, alínea b) do Decreto-Lei 167-C/2013, de 31/12.

⁹ Art. 3.º, n.º 2), alínea d), do Decreto-Lei 84/2012 e art. 15.º, n.º 2, alínea c) do Decreto-Lei 167-C/2013.

¹⁰ Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo.

¹¹ Publicada no DR, 2.º Série, de 01/07.

A LEO ainda parcialmente em vigor prevê, no seu art. 27.º, n.º 3¹, que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica, a definir por decreto-lei, diploma este que nunca veio a ser publicado. A situação foi objeto de acompanhamento contínuo pelo Tribunal, que formulou sucessivas recomendações ao Governo no sentido de virem a ser publicadas as normas necessárias à adoção de tal classificação, sendo a última a Recomendação 56 – PCGE/2014. Em 2015 foi publicada a nova LEO², que contém algumas disposições sobre a matéria³. Assim, o art. 42.º, que define os mapas contabilísticos a integrar na LOE⁴, não consagra qualquer mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsector da segurança social ou dos seus sistemas ou subsistemas, diferentemente do que define para a administração central⁵. O art. 51.º, referente ao subsector da segurança social, apenas prevê que sejam apresentadas por classificação orgânica as despesas de administração, relegando tal classificação para valores residuais, uma vez que as despesas de administração representam um volume financeiro diminuto em face das restantes despesas do sistema, sobretudo as referentes às prestações sociais. Verifica-se, assim, que, ao nível do orçamento do subsector, a classificação orgânica viu a sua relevância substancialmente reduzida à luz da nova LEO. Já no que se refere aos orçamentos dos serviços do subsector da segurança social, o seu art. 17.º, n.º 1⁶, estatui que as despesas aí inscritas são estruturadas por programas, fonte de financiamento, e classificador orgânico, funcional e económico, remetendo o n.º 4 do mesmo artigo a regulamentação da estrutura dos códigos dos classificadores orçamentais para diploma autónomo, a publicar no prazo de um ano após a entrada em vigor da Lei 151/2015⁷. Em sede de acompanhamento das recomendações formuladas pelo Tribunal em Pareceres anteriores⁸, a SESS informou que, com a publicação dos novos diplomas – LEO e SNC-AP – está “(...) em processo de avaliação o enquadramento a ser proposto para esta classificação e a definição legal das instituições que integram o perímetro da Segurança Social”. Na mesma sede, o Ministro das Finanças informou que se trata de “Matéria acompanhada no âmbito da SS”.

Continua igualmente por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social⁹, o que tem gerado sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres

¹ Este artigo mantém-se em vigor, uma vez que regula a matéria agora versada no art. 51.º da nova LEO que ainda não se encontra a produzir efeitos, como adiante será referido.

² A Lei 151/2015, de 11/09, aprova a nova Lei de Enquadramento Orçamental.

³ A nova LEO entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, como resulta do disposto no art. 8.º, n.º 1, da Lei que a aprovou, mas os seus arts. 3.º e 20.º a 76.º só produzem efeitos três anos após a entrada em vigor daquela, de acordo com o estipulado no n.º 2 do artigo suprarreferido, pelo que, nas matérias aí versadas, continua a reger o preceituado na LEO aprovada pela Lei 91/2001, na versão republicada pela Lei 41/2014, de 10/07.

⁴ O disposto para os mapas orçamentais aplica-se, *mutatis mutandis*, aos mapas que integram a CGE, por força do disposto no art. 67.º da nova LEO.

⁵ Esta conta com o Mapa 4, relativo à classificação orgânica das despesas do subsector da administração central (art. 42.º, alínea d).

⁶ A mencionada norma, relativa ao princípio da especificação, encontra-se em vigor, ao contrário dos arts. 42.º e 51.º anteriormente mencionados.

⁷ Este prazo já decorreu integralmente sem que o diploma tenha sido publicado.

⁸ Cfr. Recomendações 56-PCGE/2014, 53-PCGE/2013, 46-PCGE/2012, 48-PCGE/2011, 47-PCGE/2010, 47-PCGE/2009, 58-PCGE/2008 e 53-PCGE/2007, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

⁹ O Tribunal tem vindo a alertar para a necessidade de se desenvolver e clarificar o quadro legal aplicável à SS. O Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei 191/99, de 5/06, prevê, no seu art. 1.º, n.º 5, que a tesouraria única da segurança social seja regulada por diploma próprio. Posteriormente à sua publicação, têm sido introduzidas nas LEO, desde a Lei 91/2001, de 20/08, normas com a epígrafe “*Execução do orçamento da segurança social*” (art. 45.º na Lei 91/2001, art. 48.º na versão republicada pela Lei 41/2014, de 10/07, e art. 56.º na LEO aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09), algumas das quais relacionadas com a tesouraria única da segurança social, função cometida ao IGFSS, não só pelas mencionadas normas, mas também pelo art. 3.º, n.º 5, alínea b), do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03. Contudo, o regime instituído não se afigura completo, em face, designadamente, daquele que é o conteúdo do Regime da Tesouraria do Estado, nem inteiramente claro, por exemplo, no que se reporta às formas que deve revestir a pretendida articulação com esta última.



anteriores¹. Em sede de acompanhamento destas recomendações a SESS informou que se encontra “(...) em análise proposta de legislação para cumprimento da recomendação”. Na mesma sede, o Ministro das Finanças informou que se trata de “*Matéria acompanhada no âmbito da SS*”.

Importa também referir que o art. 3.º, n.º 7, do Decreto-Lei 84/2012 impõe que os limites das aplicações de capital realizadas pelo IGFSS sejam fixados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social, o que igualmente não se mostra cumprido. O Tribunal, no Parecer sobre a CGE de 2015, recomendou aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem proceder à publicação da referida portaria (Recomendação 57-PCGE/2015).

Em sede de contraditório, o IGFSS alega que a gestão dos recursos financeiros é realizada através de depósitos em instituições financeiras e em CEDIC, estes últimos com relevância orçamental, por via das regras de normalização contabilística. Alega ainda que os limites nestas últimas aplicações são determinados mensalmente em função dos limites orçamentais disponíveis e, por isso, entende que “*Atendendo às características das aplicações constituídas pelo IGFSS, IP, (...) não se torna operacional a fixação dos mesmos por Portaria, uma vez que têm de ser determinados mensalmente, em função dos fundos orçamentais disponíveis nos diversos subsistemas*”.

A alínea a) do n.º 5 art. 3.º do Decreto-Lei 84/2012 estabelece que o IGFSS deve otimizar a gestão dos recursos financeiros do sistema de segurança social, designadamente por recurso a instrumentos disponíveis no mercado, que visem assegurar a rendibilização de excedentes de tesouraria. A composição e os limites das aplicações de capital são fixadas por portaria. Deve salientar-se que o IGFSS está sujeito ao princípio da legalidade, nos exatos termos previstos no art. 3.º do CPA. Regista-se também que, não obstante o IGFSS ter vindo a fazer alegações similares sobre esta matéria nos últimos anos, não entendeu o legislador alterar o Decreto-Lei 84/2012 continuando, pois, a impor-se a regulamentação do preceito supramencionado através de portaria.

Continuam também a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, de que se aponta, a título de exemplo, a matéria referente ao financiamento do sistema previdencial-capitalização², aspeto que vem sendo alvo de recomendação do Tribunal desde o PCGE/2008³. Não obstante o facto de terem já sido publicadas alterações legislativas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas, registando-se apenas que a nova LEO não contém norma sobre a matéria em apreço. Em sede de acompanhamento destas recomendações, o MTSSS informou que “*Atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, considera-se que esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos*”. Na mesma sede, o Ministro das Finanças informou que se trata de “*Matéria acompanhada no âmbito da SS*”.

O IGFSS é uma das entidades que integra o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, assumindo as funções de organismo de controlo estratégico do sistema de segurança social. São atribuições do Instituto, neste âmbito, assegurar a verificação, acompanhamento, avaliação e informação, nos domínios orçamental, económico e patrimonial das atividades dos organismos que integram o sistema de segurança social⁴. Para o exercício destas atribuições, a orgânica do Instituto

¹ Cfr. Recomendações 56-PCGE/2015, 57-PCGE/2014, 54-PCGE/2013, 47-PCGE/2012, 49-PCGE/2011, 48-PCGE/2010, 55-PCGE/2009, 68-PCGE/2008, 68-PCGE/2007, 97-PCGE/2006, 144-PCGE/2005 e Parecer sobre a CSS de 2004 (pág. XII.35), todos disponíveis em www.tcontas.pt.

² Cfr. art. 91.º da Lei 4/2007, de 16/01, art. 17.º do Decreto-Lei 367/2007, de 2/11, e art. 69.º da Lei 7-A/2016, de 30/03.

³ Cfr. Recomendações 58-PCGE/2015, 58-PCGE/2014, 55-PCGE/2013, 48-PCGE/2012, 50-PCGE/2011, 49-PCGE/2010, 50-PCGE/2009 e 63-PCGE/2008, todas disponíveis em www.tcontas.pt.

⁴ Art. 3.º, n.º 6, do Decreto-Lei 84/2012.

inclui um Gabinete de Auditoria do sistema de segurança social¹. Contudo, não se encontra afeto a esta estrutura qualquer recurso humano, pelo que o exercício das mencionadas atribuições do Instituto se encontra prejudicado². O Tribunal, no Parecer sobre a CGE de 2015, recomendou aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligenciem no sentido de dotar o IGFSS dos meios humanos necessários ao exercício das funções de organismo de controlo estratégico (Recomendação 59-PCGE/2015).

Os fiscais únicos do ISS, do II, do ISSA e do FGS emitiram os pareceres e as certificações legais de contas, relativos ao exercício de 2016, em abril de 2017. O Fiscal Único do ISSM emitiu o parecer, mas não emitiu a certificação legal de contas. Já no ano transato este Fiscal Único não emitiu este último documento, alegando que não está assegurada a independência entre as funções de fiscal único e de emitente da certificação legal de contas. Esta matéria foi objeto de análise no Parecer sobre a CGE de 2015 e o Tribunal formulou a recomendação 60-PCGE/2015 no sentido de o Ministro das Finanças diligenciar pela clarificação das competências dos fiscais únicos dos Institutos Públicos, tendo em consideração eventuais conflitos decorrentes da sua dupla qualidade de fiscal único e de entidade emitente da certificação legal de contas. Até à presente data não foi efetuada nenhuma alteração legislativa sobre a matéria.

O Fiscal Único do IGFSS foi nomeado em 18/08/2016³ e até à presente data o seu parecer e a certificação legal de contas ainda não foram disponibilizados ao Tribunal de Contas⁴.

A conta do IGFCSS foi objeto de certificação legal de contas pelo Fiscal Único do Instituto, que igualmente emitiu parecer sobre a mesma. No que respeita á conta do FEFSS, o Parecer do Fiscal Único emitido para o IGFCSS inclui a referência de que foram verificados os procedimentos implementados e os elementos de suporte utilizados pelo Instituto para avaliação dos ativos que compõem o património do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, pronunciando-se, assim, nesta exata medida, também sobre aquela conta, sobre a qual igualmente incidiu um relatório de auditoria emitido pelo Fiscal Único do FEFSS, que apresenta uma estrutura idêntica à de uma certificação legal de contas. Quer o Instituto quer o Fundo foram ainda objeto de uma auditoria externa realizada por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, contratada pelo próprio Instituto, cujos relatórios de auditoria apresentam uma estrutura idêntica à da certificação legal de contas.

As certificações legais de contas de 2016 de três dos institutos que integram o perímetro de consolidação da conta da segurança social foram emitidas com opiniões de reserva. Na certificação legal de contas do ISS a opinião com reservas prende-se com aspetos relacionados com dívidas de beneficiários⁵, de outros

¹ Art. 2.º, n.º 3, alínea b) da Portaria 417/2012, de 19/12, que aprovou os Estatutos do Instituto.

² O IGFSS reiterou a informação de que “(...) ainda não foi possível dotar o Gabinete de Auditoria do Sistema de Segurança Social dos meios necessários à prossecução das atribuições legalmente definidas a este nível”.

³ Despacho 10642/2016, dos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, publicado no DR, 2.ª S, n.º 163, de 25/08.

⁴ A prestação de contas do Instituto integrou um documento onde era referido que o Fiscal Único informou o IGFSS de que ainda não reunia as condições para emitir uma opinião sobre as demonstrações financeiras de 31/12/2016, atendendo a que os trabalhos de auditoria ainda se encontravam em curso. O IGFSS, em 22/08/2017, informou que “(...) se encontra em fase de «contraditório» o relato sobre as demonstrações financeiras, no âmbito da Certificação Legal de Contas de 2016”. Em sede de contraditório, o Instituto informou que em novembro foi apresentado “(...) um novo draft da certificação legal de contas (...)” e que será disponibilizado logo que o seja entregue o relatório devidamente assinado.

⁵ “O ISS usa um sistema de gestão de contas correntes e um sistema de informação financeira que apresentam divergências significativas, no montante global de 102 milhões de euros, resultado das várias de migrações aplicacionais na origem do sistema de contas correntes, sem o devido ajustamento contabilístico e da contabilização descentralizada em termos orgânicos com aplicação de diferentes metodologias contabilísticas e de sistemas de contabilização. Na sequência de recomendações técnicas, incluindo do Tribunal de Contas, foram adotados procedimentos contabilísticos alternativos



devedores¹ e também com o imobilizado². No Instituto de Informática a opinião com reservas assenta no imobilizado³ e no ISSA a opinião com reservas respeita a dívidas de terceiros⁴, imobilizado⁵ e encargos com pensões⁶.

tendentes a promover a convergência dos valores dos dois sistemas de informação, e que se fundamentam na constituição de provisões para cobrança duvidosa extraordinárias não sendo possível até ao momento assegurar uma base de dados única com contas correntes individuais ou o desenvolvimento informático do necessário interface. Deste modo não é possível assegurar com razoável certeza os saldos de beneficiários e os montantes de provisões para cobrança duvidosa constituídas no exercício e acumuladas, o que pode ter impacto significativo quer nos ativos e fundos próprios quer no resultado líquido do exercício”.

¹ “A conta “268 – Devedores por transferências” compreende o montante de 88,652M€ referente à integração no ISS, I.P. da “Ex-caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto” (TLP) no ano de 2012, permanecendo inalterado desde então. Este saldo corresponde ao valor da dívida da ARS contabilizada na Caixa de Previdência dos TLP, entretanto integrado nas contas do ISS, IP. Tal situação tem vindo a ser reportada no parecer do Tribunal de Contas, sendo que esta matéria encontra-se a ser acompanhada pela Tutela para se proceder à respetiva regularização. A ARS não reconhece esta dívida. Dada esta limitação não nos podemos pronunciar sobre a adequação deste saldo”.

² “Pelo facto do sistema de gestão do imobilizado não permitir um adequado controlo, inventário, e processamento do cadastro dos bens de imobilizado não é possível assegurar com razoabilidade o valor das imobilizações corpóreas existentes e consequentemente as amortizações do exercício e o impacto quer nos ativos e fundos próprios quer no resultado líquido do exercício”.

³ “O Instituto tem em curso uma reconciliação entre os bens registados na conta contabilística de imobilizado corpóreo da Entidade e os parques informáticos que são geridos e propriedade do Instituto. De acordo com informações que nos foram disponibilizadas, não nos é possível quantificar em número e em valor, os equipamentos que estão registados no ativo do Instituto e que já não estão operacionais ou que já foram abatidos. Acresce ainda que, não nos foi possível obter informações que permitam concluir sobre a localização física de todos os bens que estão registados no património do Instituto. Assim, decorrente do exposto, não foi possível concluir sobre o seu efeito no valor do ativo imobilizado, resultados do exercício e em capitais próprios”.

⁴ “Os saldos e transações relativos às contribuições e prestações sociais são geridos pela aplicação informática “sistema Integrado de Conta Corrente (SICC) da exclusiva responsabilidade do Instituto de Informática, IP. Em 2016, este Instituto disponibilizou, pela primeira vez, informação sobre os saldos existentes reportados à data de 6 de janeiro de 2017, tendo-se concluído, numa primeira fase do trabalho de regularização que está em curso de desenvolvimento, que os saldos contabilísticos a este respeito podiam estar sobreavaliados em cerca de 105.283 milhares de euros e, nesta conformidade, procedeu-se à respetiva regularização contabilística desse montante por contrapartida de resultados transitados. Não obstante os esforços que estão a ser desenvolvidos quer em termos contabilísticos ou sobre a avaliação da composição das contas correntes expressas na rubrica de Dívida de terceiros que estão registadas nas demonstrações financeiras no montante de 320.956 milhares de euros, consideramos que os procedimentos de controlo e de registo das transações relativas a contribuições e prestações sociais, bem como a conciliação dos dados registados na referida aplicação informática e na contabilidade não são suficientes para assegurarem que os movimentos de natureza diversa ocorridos durante o ano são apropriadamente classificados nas demonstrações financeiras de acordo com a sua efetiva natureza ou objeto de registo nessas aplicações. Nestas circunstâncias, não nos é possível validar a natureza da classificação dos saldos devedores de contribuintes, bem como os respetivos proveitos e custos, expressos nas demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2016 e a aplicação do princípio da especialização dos exercícios, nomeadamente relacionado com as obrigações relativas a prestações sociais que são apenas reconhecidas quando ocorre a sua liquidação, os direitos relativos às contribuições que são registados na data de entrega das declarações dos contribuintes e a estimativa das obrigações vencidas e vincendas na data de relato, e, consequentemente, não é praticável também quantificar eventuais ajustamentos de provisões de cobrança duvidosa representadas nas demonstrações financeiras nessa data que perfazem o montante de 94.962 milhares de euros”.

⁵ “Os ativos adquiridos em processos de dação em pagamento por incumprimento das obrigações contributivas refletido nas demonstrações financeiras na rubrica investimentos em imóveis e que totalizam 19.005 milhares de euros estão registados ao valor de custo deduzido das respetivas amortizações, não são sujeitas a testes que avaliem e identifiquem perda de valor que pode ser desencadeada pela ocorrência de diversos acontecimentos. Na ausência desses estudos técnicos periódicos realizados por avaliadores independentes, não nos é possível concluir sobre o valor atual destes ativos”.

⁶ “Em relação aos seus trabalhadores que transitaram do regime de trabalho das instituições de previdência, o ISSA suporta, na quota-parte correspondente à parcela da antiguidade não abrangida por descontos antes da sua integração no regime de função pública em relação à antiguidade global do trabalhador, a responsabilidade de complementar pensões de reforma e sobrevivência definidas pela Caixa Geral de Aposentações, cujos encargos do ano a este respeito liquidados totalizaram 1.778 milhares de euros (em 2015, 1.801 milhares de euros). A inexistência de um estudo atuarial impede-nos de avaliar a responsabilidade que o ISSA tinha com os complementos de pensão de reforma e de

O Conselho Consultivo do IGFSS, com competências para a emissão de parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social, nunca foi nomeado, encontrando-se prejudicado o exercício destas competências consultivas e incumprido o regime legal vigente¹. O Tribunal, em Pareceres anteriores, formulou recomendações² ao MTSSS para que diligenciasse pela nomeação daquele Conselho Consultivo. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou³ que “(...) foi solicitado às várias entidades envolvidas a designação dos seus representantes no Conselho Consultivo do IGFSS, no sentido de publicar o despacho de nomeação no último trimestre”.

O Conselho Consultivo do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos não emitiu parecer sobre o relatório e os mapas demonstrativos da gestão do Fundo⁴ conforme estabelece alínea a) do n.º 1 do art. 52.º do Regulamento do Fundo aprovado pela Portaria 40/92, de 04/03⁵.

O orçamento e a conta do Fundo de Socorro Social (FSS) constituem anexos ao orçamento e à conta da Segurança Social⁶. Até 2013, tais publicações não se verificaram. A partir de 2014, na sequência de recomendação formulada pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2013⁷, a conta do Fundo já foi publicada em anexo às respetivas Contas da Segurança Social. No entanto, os orçamentos do Fundo não têm sido publicados em anexo ao OE, pelo que as normas reguladoras da sua divulgação continuam incumpridas. O Tribunal formulou recomendações em Pareceres anteriores⁸ com vista ao cumprimento da disposição legal. No âmbito do acompanhamento de recomendações, a SESS informou que “No que respeita aos mapas orçamentais do FSS, os mesmos foram remetidos à Direção-Geral do Orçamento, anexos às

sobrevivência a pagar aos seus pensionistas e aos seus empregados no ativo em 31 de dezembro de 2016”. Regista-se ainda que o ISSA também suporta o pagamento de pensões dos trabalhadores abrangidos pelo Regime de Previdência dos Trabalhadores Rurais, regulado pelo Decreto 174-A/75, de 1 de abril, cujo montante liquidado durante o ano foi de 682 milhares de euros (em 2015, 777 milhares de euros). Com referência a 1 de janeiro de 2015, foram reconhecidas nas demonstrações financeiras preparadas em 31 de dezembro de 2015 as responsabilidades existentes com os trabalhadores abrangidos pelo Regime de Previdência dos Trabalhadores Rurais, no montante de 5.855 milhares de euros, que afetaram negativamente os capitais próprios do período findo naquela data, situação que foi anulada neste exercício. O valor das responsabilidades que, com algum grau de segurança, deveria estar provisionada nas demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2016 estima-se em 4.443 milhares de euros”.

¹ Art. 7.º, n.º 4, do Decreto-Lei 84/2012. De notar que a Lei Quadro dos Institutos Públicos (Lei 3/2004, de 15/1, que sofreu sucessivas alterações, a última das quais por via do Decreto-Lei 96/2015, de 29/05) configura a existência deste órgão “de consulta, apoio e participação na definição de linhas gerais de atuação do instituto e nas tomadas de decisão do conselho diretivo” como facultativa, pelo que só existirá nos casos em que a lei orgânica do instituto público o preveja, como é expressamente o caso (cfr. arts. 17.º, n.º 3 e 29.º e seguintes do diploma).

² Cfr. Recomendações 61-PCGE/2015 e 62-PCGE/2014, disponíveis em www.tcontas.pt.

³ Cfr. ofício n.º 4405, de 08/09/2017. A SESS, através do ofício n.º 4857, de 06/10/2017, informou que “(...) o processo encontra-se em fase de conclusão, aguardando-se apenas a indicação de alguns representantes, após a qual será assinado e publicado o respetivo despacho”.

⁴ Questionado o Presidente do Conselho Consultivo do Fundo, sobre a data em que lhe foram remetidos, para parecer, o relatório e os mapas demonstrativos da gestão do Fundo relativos ao exercício de 2016 e ainda sobre se tal parecer tinha sido emitido, informou apenas que o parecer não foi emitido, não tendo informado sobre a data de disponibilização da informação necessária à emissão do parecer. Regista-se, contudo, que, de acordo com o ponto 6 da Portaria 58/93, de 13.01, a entidade gestora do Fundo é o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. De acordo com a alínea g) do art. 6.º dos Estatutos do Instituto, aprovados pela Portaria 417/2012, de 19/12, a gestão do Fundo encontra-se cometida ao Departamento de Gestão Financeira. Assim, o Presidente do Conselho Consultivo teve conhecimento da informação pertinente por força das funções exercidas no Instituto, tendo aprovado as contas do exercício de 2016 em 27/02/2017. De salientar que o n.º 2 do art. 52.º do Regulamento do Fundo dispõe que o Conselho Consultivo se pronunciará no prazo que lhe for estabelecido, nunca inferior a 15 dias, e que a falta de parecer será considerada como concordância. Contudo, esta concordância pressupõe uma transmissão prévia da informação sobre a qual o Conselho deverá emitir o seu parecer e uma fixação de prazo para o efeito, o que, no caso, não ocorreu.

⁵ O Regulamento do Fundo foi alterado pela Portaria 12/2017, de 09/01, mas o art. 52.º manteve-se inalterado.

⁶ Art. 6.º, n.º 3, do Decreto-Lei 102/2012, de 11/05.

⁷ Cfr. Recomendação 60-PCGE/2013, disponível em www.tcontas.pt.

⁸ Cfr. Recomendações 62-PCGE/2015 e 60-PCGE/2013, todas disponíveis em www.tcontas.pt.



propostas de OSS 2016 e OSS 2017, para efeitos da respetiva publicação”. Na mesma sede, o Ministro das Finanças informou que se trata de “*Matéria acompanhada no âmbito da SS*”.

A DGO, em sede de contraditório, alegou que “(...) os mapas orçamentais do Fundo de Socorro Social (...) não constituem um elemento definido pela Lei de Enquadramento Orçamental como tendo de integrar a proposta de Orçamento do Estado” e que “(...) não foi feito enquadramento, pelo IGFSS, da intenção de se incluir os elementos em causa”. Alega ainda a sua preocupação em dar cumprimento à lei e aos elementos exigidos, sendo também do seu interesse enriquecer o conteúdo do OE, sempre que tal se revele viável, e finaliza informando que “(...) a questão será oportunamente analisada para efeitos de próximos Orçamentos de Estado”.

Regista-se a este propósito que a obrigatoriedade de publicação dos referidos mapas orçamentais decorre não da LEO, mas do Decreto-Lei 102/2012, de 11/5, que estabelece o regime do FSS.

11.2. Limitações e condicionantes

Salientam-se como limitações e condicionantes à elaboração do presente Parecer sobre a CSS, os seguintes:

- ◆ Ao nível do SIF:
 - ◇ Não integração neste de todas as entidades incluídas no perímetro de consolidação;
 - ◇ Apesar das melhorias verificadas no preenchimento dos descritivos das operações realizadas, ainda persistem algumas operações em que esse descritivo não existe ou a sua inscrição é em forma de código, o que dificulta e/ou impede a compreensão dos movimentos contabilísticos subjacentes;
 - ◇ Inexistência de mapas orçamentais consolidados das receitas e das despesas por classificação económica de cada componente do sistema previdencial e de cada subsistema do sistema de proteção social de cidadania com imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema.
- ◆ Não foi disponibilizado o Relatório Analítico sobre a CSS de 2016, facto que limitou a análise da conta, uma vez que a informação incluída no Relatório da CGE de 2016 (Volume I) sobre a conta da segurança social é bastante exígua¹.

¹ Cfr. ponto V. Anexos – Conta da Segurança Social (págs. 307 a 320).

12. ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

O OSS e a CSS são compostos pelos mapas a que se referem, respetivamente, os arts. 32.º e 75.º da LEO¹, bem como pelos elementos informativos constantes do art. 76.º daquela Lei, pelo mapa de fluxos de caixa consolidado e pelo Anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

Todas as entidades que integram o perímetro de consolidação utilizaram, em 2016, o SIF, com exceção do IGFCSS e do FEFSS, situação sobre a qual o Tribunal se tem pronunciado desde 2008² e que impediu a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada diretamente da referida aplicação informática, exigindo intervenções manuais por parte do IGFSS, procedimentos que tendem a aumentar o nível de risco de erro da informação financeira da CSS. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que *“A implementação do SNC-AP nos vários organismos do universo da Segurança Social implica profundas alterações no SIF, pelo que se encontra em avaliação o interface com o FEFSS no âmbito destes desenvolvimentos”*.

No que respeita à consolidação orçamental, para além das limitações decorrentes da não integração das referidas entidades, a aplicação informática continua a não se encontrar parametrizada para proceder à imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do SSS aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e à componente de repartição do sistema previdencial, à eliminação das transferências internas entre subsistemas e componentes, à eliminação de receitas e despesas recíprocas, com exceção das transferências correntes e de capital e à execução dos saldos iniciais e integrados. Assim, a produção de mapas orçamentais consolidados requer intervenção manual. O Tribunal tem formulado recomendações no sentido de que sejam desenvolvidos os procedimentos necessários com vista à produção automática dos mapas orçamentais consolidados³. No âmbito do acompanhamento de recomendações, a SESS informou que *“Em sede de implementação do SNC-AP serão tidas em conta as soluções técnicas para o acolhimento integral desta recomendação”*.

A consolidação da CSS tem por base o método de simples agregação, conforme definido na alínea a) do ponto 6.5 da Orientação 1/2010, publicada em anexo à Portaria 474/2010.

De acordo com o mencionado no Anexo às demonstrações financeiras consolidadas, os critérios de valorimetria aplicados pelas entidades integrantes do perímetro são os constantes do POCISSSS, com exceção aplicável aos ativos do FEFSS⁴ e à constituição de provisões para cobrança duvidosa do FGS⁵, que utilizam diferentes critérios⁶, por se considerar que estes refletem de forma verdadeira e apropriada a sua posição financeira.

¹ Lei 91/2001, de 20/08, na redação constante da sua republicação através da Lei 41/2014, de 10/07.

² Cfr. Recomendações 63-PCGE/2015, 59-PCGE/2014, 58-PCGE/2013, 51-PCGE/2012, 53-PCGE/2011, 51-PCGE/2010 e 67-b) -PCGE/2008, e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório 52/2009 – 2.ª S, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

³ Cfr. Recomendações 64-PCGE/2015, 60-PCGE/2014, 59-PCGE/2013, 52-PCGE/2012, 54-PCGE/2011, 51-PCGE/2010, 62-PCGE/2008 e 70-PCGE/2007, e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório 52/2009 – 2.ª S, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

⁴ Utilização do critério do justo valor, em vez do critério do custo histórico, conforme Normativo de Valorimetria do FEFSS (Regulamento específico do IGFCSS).

⁵ As dívidas provenientes de sub-rogação de créditos são provisionadas a 100%, independentemente da antiguidade da dívida, em função do elevado risco de incobrabilidade associado às entidades que recorrem ao FGS.

⁶ As normas internacionais e nacionais de contabilidade admitem a derrogação de normativos contabilísticos, desde que estes retratem de forma fiel a realidade contabilística da entidade.



12.1. Orçamento da Segurança Social

O OE para 2016 (OE/2016) foi aprovado pela Lei 7-A/2016, de 30/03¹, e as respetivas normas de execução orçamental estabelecidas no Decreto-Lei 18/2016, de 13/04². Até à publicação da LOE/2016 (30/03/2016), aplicou-se o regime previsto no art. 12.º-H da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei 91/2001, de 20/08, sucessivamente alterada, que foi mantido em vigor pelo n.º 2 do art. 7.º da Lei 151/2015, de 11/09³. Entre 1 de janeiro e 30 de março de 2016, a execução orçamental foi regulada ainda pelo disposto no Decreto-Lei 253/2015, de 30/12, o qual aprovou um conjunto de normas destinadas a clarificar o orçamento de referência para aplicação do regime duodecimal e a identificar as exceções a esse mesmo regime.

12.1.1. Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental

O OE/2016 (segundo após o PAEF e primeiro da atual legislatura) continuou a integrar medidas direcionadas para a recuperação do défice público e da sustentabilidade da dívida pública até à revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontrava sujeito⁴, ao mesmo tempo que introduziu medidas direcionadas ao crescimento económico e reforço da coesão social, abrangendo áreas como a recuperação do rendimento disponível das famílias, a promoção do investimento e do emprego e o reforço da coesão social. Mantiveram-se, ainda assim, medidas que visaram a redução da despesa pública e a recuperação da receita fiscal e contributiva⁵. Da reorientação da política orçamental destacam-se as seguintes alterações com impactos diretos na execução do OSS/2016:

- i. Política salarial pública – continuação da reversão gradual dos cortes salariais previstos na Lei 75/2014, de 12/09, com eliminação completa da redução remuneratória a partir de 01/10/2016⁶.

¹ Retificada pela Declaração de Retificação 10/2016, publicada em 25/05.

² Retificado pelas Declarações de Retificação 5/2016 e 10-A/2016, publicadas em 21/04 e 09/06, respetivamente, e alterado pela Decreto-Lei 35-A/2016, de 30/06.

³ Prorrogação da vigência da lei do orçamento do ano anterior em situações em que não seja possível apresentar e aprovar a lei do orçamento relativa ao ano em curso de modo a que a mesma possa entrar em vigor em 1 de janeiro.

⁴ O Conselho da União Europeia de 16 de junho de 2017 decidiu, sob recomendação da Comissão Europeia, revogar o Procedimento por Déficit Excessivo (PDE) de Portugal. Em Nota do Governo Português, divulgada na mesma data, pode ler-se: “A decisão surge na sequência da aceleração do crescimento, que está agora acima da média da UE; de uma forte redução do desemprego, hoje abaixo dos 10%; e de uma abordagem metódica para corrigir os problemas do setor financeiro. Reflete ainda mudanças estruturais na economia portuguesa, que atualmente gera excedentes sustentados na balança corrente. (...) Manter-se-á a estratégia financeira cautelosa e rigorosa para preservar e para incrementar os benefícios agora observados.”

⁵ “A política orçamental está estruturada em torno de uma estratégia de sustentabilidade das Finanças Públicas aliada ao crescimento económico, prosseguindo políticas económicas e financeiras diferentes das observadas nos quatro anos anteriores (...). Num quadro de uma estratégia sustentável de redução do défice orçamental e da dívida pública, é imperativo: relançar a economia e prosseguir políticas públicas equitativas, reduzindo a pobreza, as desigualdades sociais e promovendo a natalidade; inverter a tendência de perda de rendimento; estimular a criação de emprego e combater a precariedade, através da qualificação dos trabalhadores; modernizar e diversificar a economia portuguesa, criando condições para o investimento, a inovação e a internacionalização das empresas, e, simultaneamente, garantir a provisão de serviços públicos universais e de qualidade. (...). Em 2016, a estratégia de consolidação permite alcançar um défice orçamental de 2,2%, uma redução de 2,1 p.p. face ao valor previsto para o ano anterior de 4,3% do PIB.”. in Relatório OE/2016, página 33.

⁶ Lei 159-A/2015, de 15/12.

- ii. Prestações destinadas ao combate à pobreza e exclusão social: Rendimento social de inserção (RSI) – alteração da escala de equivalência aplicável, com o inerente aumento da percentagem do montante a atribuir por indivíduo maior e por indivíduo menor e alteração do valor de referência do RSI, que passa a € 180,99¹; Complemento solidário para idosos (CSI) – alteração do valor anual de referência para € 5.059/ano².
- iii. Prestações familiares – Majoração em 35% do abono de família para crianças e jovens inseridos em agregados familiares monoparentais³; Atualização do abono de família para crianças e jovens e do abono de família pré-natal em 3,5% para o primeiro escalão, 2,5% para o 2.º escalão e 2% para o terceiro escalão⁴ e atualização adicional de 0,5% para os 2.º e 3.º escalões⁵; Atualização dos valores das majorações do abono de família para crianças e jovens e do abono de família pré-natal para famílias com duas ou mais crianças ou jovens titulares de abono de família⁶ e atualização adicional destas majorações para o 2.º e 3.º escalões⁷; Atualização dos valores das majorações do abono de família para crianças e jovens e do abono de família pré-natal em situações de monoparentalidade⁸; Atualização para € 101,17 do subsídio de assistência por terceira pessoa⁹.
- iv. Pensões – atualização das pensões estatutárias e regulamentares de invalidez e de velhice do regime geral e de aposentação, reforma e invalidez da CGA, atribuídas antes de 01/01/2015, iguais ou inferiores a € 628,82 (1,5 IAS) em 0,4% e manutenção do valor das restantes¹⁰; Reposição do pagamento de todos os complementos de pensão nas empresas do setor público empresarial aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores aposentados, reformados e demais pensionistas, suspenso pela LOE/2014¹¹.

O efeito conjugado destas medidas e da recuperação do mercado de trabalho, fizeram regredir o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento do OSS, com destaque para a cobertura das necessidades de financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, que recuou, em 2016, quando comparada com os períodos homólogos de 2013, 2014 e 2015.

12.1.2. Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final

O Quadro C.1 evidencia a evolução da previsão das receitas e despesas do OSS (orçamento inicial vs. orçamento corrigido final), operada através das alterações orçamentais vertidas nos Mapas X e XII, de acordo com a sua natureza – “*Créditos Especiais*”, “*Reforços*” e “*Anulações*”.

¹ Decreto-Lei 1/2016, de 06/01.

² De acordo com a redação dada pelo art. 79.º da Lei 7-A/2016, de 30/03, ao art. 9.º do Decreto-Lei 232/2005, de 29/12.

³ Alteração introduzida ao n.º 4 do art. 14.º do Decreto-Lei 176/2003, de 02/08, pelo Decreto-Lei 2/2016, de 06/01.

⁴ Art. 2.º da Portaria 11-A/2016, de 29/01, com efeitos a partir de 01/02/2016.

⁵ Art. 1.º, n.º 1 e 2.º da Portaria 161/2016, de 09/06, com efeitos retroativos a 01/04/2016.

⁶ Art. 3.º da Portaria 11-A/2016.

⁷ Art. 3.º da Portaria 161/2016.

⁸ Art. 4.º da Portaria 11-A/2016.

⁹ Arts. 1.º, n.º 2 e 5.º da Portaria 161/2016, de 09/06, com efeitos retroativos a 1/04/2016.

¹⁰ Art. 2.º da Portaria 65/2016, de 01/04, com efeitos a 01/01/2016.

¹¹ Determinada pela Lei 11/2016, de 04/04, cujos efeitos retroagem à data da entrada em vigor da LOE/2016.



Lisboa,
Q.
R.
A

Quadro C. 1 – Alterações orçamentais

(em milhões de euros)

	Receita		Despesa		Saldo previsto
	Parcial	Total	Parcial	Total	
Orçamento inicial		41 625 (1)		40 595	1 030
Alterações orçamentais					
Créditos especiais	711		230		
Reforços	256		2 934		
Anulações	-430	537	-3 084	80	
Orçamento corrigido		42 162		40 675	1 487

(1) Inclui € 414 M de saldo de anos anteriores.

Fonte: Lei 7-A/2016, de 30/03, e CSS/2016.

No orçamento inicial, a previsão da despesa situou-se abaixo da previsão da receita, apontando para um saldo orçamental de € 1.030 M. A relação entre despesa e receita previstas manteve-se no orçamento corrigido final, com a receita a expandir-se mais que a despesa (1,3% e 0,2%, respetivamente), o que proporcionou um incremento do saldo orçamental previsto na ordem dos 44,4% (para € 1.487 M).

Em termos líquidos (total de reforço e anulações) e valor absoluto, no orçamento da receita as reduções mais significativas ocorreram nos ativos financeiros - ações e outras participações – países terceiros (€ 175 M), enquanto os aumentos se verificaram na integração de saldos de anos anteriores (€ 711 M) e nas vendas de bens de investimento (€ 13 M). No orçamento da despesa as maiores reduções verificaram-se nas transferências correntes para a administração central (€ 70 M) e para as famílias (€ 142 M); já os maiores aumentos tiveram lugar nos ativos financeiros (€ 200 M).

Verificou-se uma transferência de excedentes provenientes do OE apurados nos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania para o sistema previdencial – repartição, ao abrigo da alínea i) do art. 92.º da LBSS, salientando-se que estas transferências têm vindo a ser recorrentes, o que significa, desde logo, que as previsões anuais relativas aos encargos a suportar por verbas do OE no sistema de proteção social de cidadania têm vindo, sistematicamente, a revelar-se superiores ao necessário, obrigando, nesta vertente, a um esforço maior do que o devido por parte do OE. Os saldos não transitam, no ano seguinte, para o mesmo sistema, antes sendo transferidos, no próprio ano, para o sistema previdencial-repartição. Muito embora esta prática seja permitida pela mencionada norma, o procedimento seguido, para além do aspeto negativo anteriormente focado, torna menos transparente o valor total do financiamento do défice do sistema previdencial-repartição que, na prática, e para além da transferência do OE anualmente inscrita no OSS para o efeito, é também colmatado desde 2012 por esta via. Assim, no ano de 2016, o sistema previdencial-repartição beneficiou quer da transferência do OE para financiamento do seu défice, no valor de € 650 M, quer ainda da transferência dos referidos excedentes do sistema de proteção social de cidadania, no valor de € 230 M.

O cálculo aritmético realizado através da fórmula “orçamento final=orçamento Inicial+créditos especiais+reforços–anulações” com os dados constantes do mapa das alterações orçamentais da despesa publicado na CGE (mapa 33) não produz o resultado relevado na coluna do orçamento final deste mapa em diversas classificações económicas. Em nota de rodapé ao mapa 33 é mencionado que “Foi incluída a coluna- OSS 2016 inicial-SIF dado que o orçamento inicial aprovado pela Lei n.º 7-A, de 30 de março de 2016, foi lançado na sequência do período transitório o que originou diferenças em algumas Rúbricas de classificação económica”. O IGFSS justificou essa situação com constrangimentos da aplicação informática, em especial nos casos em que valores aprovados no orçamento inicial são inferiores aos que vigoraram no período transitório.

Não obstante a inclusão de uma nota ao quadro que divulgou os valores do orçamento inicial e do orçamento final, bem como das respetivas alterações orçamentais, a informar que tinha sido incluída uma coluna com dados sobre o OSS inicial SIF-2016, tal coluna não é visível no quadro publicado na CGE o que prejudica a transparência da informação divulgada. Considerando que a partir de 2018 entra em vigor um novo modelo contabilístico SNC-AP, o qual exige a adaptação dos sistemas informáticos para efeitos da sua implementação, devem estas adaptações contemplar também as funcionalidades necessárias ao adequado registo dos movimentos em períodos de vigência de orçamentos transitórios e de orçamentos iniciais posteriormente aprovados, que contemplem a situação suprarreferida, de modo a eliminar os atuais constrangimentos mencionados pelo IGFSS.

12.2. Conta da Segurança Social

A Conta da Segurança Social publicada na CGE integrou o relatório, os mapas e os elementos informativos referidos no art. 32.º, conjugado com os arts. 74.º, 75.º e 76.º da LEO ainda parcialmente em vigor e o Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas.

12.2.1. Consolidação de contas

A consolidação orçamental envolve operações automáticas e manuais. Através das operações automáticas são eliminadas as transferências inter instituições do setor institucional “*Segurança Social*” incluídas na aplicação SIF. As operações manuais englobam um conjunto de operações com vista a completar a execução com os dados relativos às entidades¹ que ainda não estão incluídas no SIF, o IGFCSS e o FEFSS, de modo a evidenciar as transferências entre sistemas e subsistemas, a eliminar operações inter instituições com classificações económicas diferentes das transferências correntes e de capital do setor institucional “*Segurança Social*”, bem como a imputar as despesas de administração aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e ao sistema previdencial – repartição.

O Tribunal tem vindo a reiterar a recomendação² formulada no sentido de serem desencadeados os procedimentos necessários à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas, que incorporem todas as operações necessárias à sua produção na própria aplicação (SIF), evitando o recurso a intervenções manuais. Contudo, tal mecanismo ainda não foi implementado devido a limitações técnicas³, o que leva a que os mapas que constituem a CSS sejam elaborados fora da aplicação, com recurso à ferramenta informática *Excel*.

¹ A SESS, no âmbito do acompanhamento do acolhimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal no tocante à recomendação 59-PCGE/2014 informa que “*A implementação do SNC-AP nos vários organismos da Segurança Social implica alterações profundas no SIF, pelo que se encontra em avaliação o interface com o FEFSS no âmbito destes desenvolvimentos.*”.

² Recomendações: 64-PCGE/2015; 60-PCGE/2014; 59-PCGE/2013; 52-PCGE/2012; 54-PCGE/2011, disponíveis em www.tcontas.pt.

³ No âmbito do acompanhamento do acolhimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal no PCGE/2014, a SESS, a propósito da recomendação 60-PCGE/2014, informou o seguinte: “*Foram desenvolvidos alguns mapas que respondem parcialmente ao solicitado pelo Tribunal de Contas, apesar de limitações técnicas impedirem a efetiva consolidação orçamental no sistema, designadamente:*

- *O Equilíbrio de Sistemas/Subsistemas, quer em sede de orçamento, quer de execução do orçamento dos Sistemas e Subsistemas de Segurança Social através do mecanismo de transferências internas;*

- *Imputação aos Sistemas e Subsistemas de Segurança Social das despesas de administração, quer em sede do Orçamento, quer de execução;*

- *Execução dos saldos iniciais e integrados.*

(...). *Em sede de implementação do SNC-AP, serão tidas em conta soluções técnicas para o acolhimento integral desta recomendação.*”



A consolidação das demonstrações financeiras (contabilidade patrimonial) é feita em módulo próprio na aplicação informática SIF (módulo EC-CS). Todavia, este módulo continua a apresentar constrangimentos¹, que a entidade consolidante (IGFSS) espera ver supridos com a concretização de uma nova solução funcional e tecnológica², em sede de implementação do SNC-AP. A intervenção manual, no próprio módulo, permite extrair o balancete³, o balanço, a demonstração de resultados e o mapa de amortizações e provisões consolidados. Porém, este último mapa – extraído do SIF – continua a não apresentar total correspondência com o publicado na nota 20 do ADFOC. Com efeito, à exceção dos agregados *Investimentos financeiros* e *Investimentos em imóveis*, nas restantes contas os valores dos *reforços e das regularizações* não são coincidentes, apesar de apresentarem os mesmos *saldos iniciais e finais*. Por outro lado, neste mesmo mapa, em 2016, relativamente à conta de *Propriedade Industrial e outros direitos* verifica-se que nem o saldo inicial (€ 694 m) nem o saldo final (€ 2.488 m) coincidiram com os divulgados no quadro da nota 20 do ADFOC (€ 1.558 m e € 3.352 m, respetivamente), vindo a traduzir-se numa diferença de € 864 m nos mencionados saldos, quando se comparam estes dois mapas⁴.

O módulo não produz um balanço com as dívidas de terceiros desagregadas por curto, médio e longo prazo, similar aos balanços individuais das instituições, sendo esta peça contabilística elaborada de forma manual, com recurso a elementos extraídos das aplicações auxiliares de conta corrente de contribuintes (SEF) e beneficiários (SICC e SEF) e à utilização da ferramenta informática *Excel*. Contudo, esta informação não é suficiente para realizar esta distinção com rigor no que respeita aos contribuintes, uma vez que, no âmbito de encerramento de contas, não são ainda disponibilizados dados no sistema auxiliar de contas correntes de GC (dívida não participada a execução fiscal) que permitam realizar, à semelhança do que ocorre com os dados do sistema SEF, a desagregação da dívida por curto prazo (CP) e médio e longo prazo (MLP), em função da antiguidade da dívida⁵.

O II, em sede de contraditório, informa que “(...) os mecanismos existentes que permitem apurar a antiguidade da dívida em SEF assentam no facto de termos, em SEF, apenas dívida ativa. Isto é, não temos crédito ativo. Em contrapartida, em GC, temos créditos e débitos ativos na mesma conta corrente o que torna mais complexo a

¹ Nomeadamente ao nível da transposição dos saldos de anos anteriores e no apuramento dos movimentos de consolidação das contas mistas e do resultado líquido, apenas superáveis por via da intervenção manual no próprio módulo. O módulo também não produz o mapa consolidado do ativo bruto.

² A SESS, no âmbito do acompanhamento do acolhimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal no PCGE/2014 (Recomendação 63-PCGE/2014), informa o seguinte: “Conforme referido anteriormente (Recomendação 60-PCGE/2014), em sede de implementação do SNC-AP, serão tidas em conta soluções técnicas para o acolhimento desta recomendação.”

³ O mapa Diário-Razão-Balancete extraído do módulo de Consolidação não se revelou fiável, porquanto apresentou valores em algumas contas desagregadas que não coincidem com os constantes do balancete individual das instituições de segurança social, não obstante os valores da conta-mãe serem os mesmos (vg. FESSPBC apresenta nos exercícios de 2015 e 2016 um saldo credor em Depósitos a prazo na ordem dos € 10 M que não corresponde com o valor constante nas extrações via SIF da conta individual). A falta de harmonização destes documentos contabilísticos induz em erro aquando da análise dos dados.

⁴ Esta situação está associada à alteração de conta do registo contabilístico. Com efeito, em 2015 no sistema informático foi utilizada a conta 435- *Direitos económicos desportivos* e no ano de 2016 o saldo desta conta foi transferido para a conta 433-*Propriedade industrial e outros direitos*. No entanto, já no ano de 2015, em sede de consolidação, os valores foram reclassificados na conta 433-*Propriedade industrial e outros direitos* quer no balanço, quer no “*Quadro de amortizações e provisões*” divulgado na nota 20 do ADFOC.

⁵ No âmbito do encerramento de contas são disponibilizados dados extraídos do sistema auxiliar SEF (dívida participada a execução fiscal). Estes dados contêm informação desagregada por contribuinte, antiguidade da dívida e correspondente valor. Já para os dados que residem no sistema auxiliar GC (dívida não participada a execução fiscal), no âmbito de encerramento de contas, não são extraídos dados por contribuinte que permitam desagregar tal informação. Assim, a desagregação que é feita para a dívida classificada de conta corrente (excluindo a considerada de cobrança duvidosa) é realizada por diferença entre o valor do saldo da conta do razão 212-*Contribuintes c/c* e uma das parcelas (CP ou MLP) apuradas através do sistema auxiliar SEF (dívida que, embora tenha sido participada execução fiscal, não é considerada de cobrança duvidosa, por diversas razões: ainda não ter atingindo a maturidade de 6 meses, estar a ser regularizada através de planos prestacionais, estar coberta por garantia ou respeitar a organismos públicos).

identificação de regras concretas para apurar esta dívida. Não obstante esta dificuldade, informamos que os dados podem ser extraídos em qualquer momento” e que o “Sistema de Informação da Segurança Social é um todo complementando-se os vários módulos tentando, como é boa prática, não duplicar movimentos entre sistemas. O GC, SICCC e SEF constituem aplicações basilares e operacionais da Segurança Social no que respeita à arrecadação contributiva, pagamento de prestações e cobrança em execução fiscal. São estes sistemas que guardam e mantêm o detalhe da informação enviada para SIF. Desta forma, todos os movimentos contabilizados em SIF são rastreáveis à sua origem, quer em SEF, SICCC ou a GC. Por conseguinte, e não obstante a sua contabilização em sede de SIF, qualquer mapa com detalhe terá de ser extraído do sistema operacional”.

Conforme é referido na nota de rodapé n.º 195 da pág. 231, os dados extraídos para SIF são rastreáveis na aplicação GC, ou seja, se partir de um movimento de SIF, através do número de extração, analisa-se o detalhe daquele movimento na aplicação GC. Contudo, este exercício não é suficiente para efeitos de preparação do fecho do exercício contabilístico de cada ano. Com efeito, residindo a informação de detalhe em sistemas aplicativos diferentes do SIF é necessário assegurar, no momento do “corte das operações” de fim do exercício, a produção da informação necessária à elaboração das demonstrações financeiras e respetivos anexos, que atualmente não é disponibilizada.

Devido às insuficiências do módulo de consolidação patrimonial e à falta de integração no sistema de informação financeira da segurança social (SIF) de duas das instituições que integram o perímetro de consolidação (IGFCSS e FEFSS), o IGFSS tem utilizado, também e em paralelo, o método de consolidação manual (linha a linha).

Tendo por base a informação de natureza orçamental, financeira, patrimonial e económica constante da documentação de prestação de contas das entidades inseridas no perímetro de consolidação da segurança social, os ficheiros utilizados nas operações de encerramento de contas das instituições e disponibilizados pelo II, a informação incluída na prestação da conta consolidada da segurança social de 2016 ao Tribunal e a informação complementar recolhida no desenvolvimento dos trabalhos e os esclarecimentos prestados, salientam-se os seguintes aspetos:

- ◆ A entidade consolidante, através da Circular 2/2016, emitiu normas gerais para apresentação das contas anuais das instituições de segurança social, das quais constam, entre outras, a obrigatoriedade de prestação de informação que permita a uniformização de critérios no registo contabilístico de operações relativas a prestações sociais a repor, constituição de provisões e prestações sociais em prescrição e ainda de registo contabilístico de contribuições. Com vista a garantir a uniformização, em sede de consolidação, o IGFSS efetuou ajustamentos às contas individuais do ISSA e do ISSM para efeitos de classificação de dívida de contribuintes de curto, médio e longo prazo. Contudo, verificou-se que estes procedimentos não foram suficientes para garantir a uniformidade de critérios, uma vez que:
 - ◇ A metodologia de desagregação das dívidas de conta corrente de CP e MLP não foi uniforme entre os três institutos (IGFSS, ISSA e ISSM)¹;
 - ◇ Os critérios adotados no tratamento do valor do desvio anualmente apurado entre o valor das dívidas escriturado em conta corrente dos beneficiários (SICCC) e o valor relevado nas demonstrações financeiras (SIF) são diferentes nos três institutos (ISS, ISSA e ISSM)².
- ◆ O ISSA na conta de Provisões para riscos e encargos, procedeu à anulação do valor (€ 5 M) que havia transitado do ano anterior relativo a encargos com pensões futuras, dando acolhimento à recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 2015 (Recomendação 65/PCGE/2015) e

¹ Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.3.1.2 – Dívidas de terceiros, b) Contribuintes.

² Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.3.1.2 – Dívida de terceiros, c) Prestações sociais a repor.



assegurando a uniformização dos registos contabilísticos que integram o perímetro de consolidação. No entanto, este mesmo Instituto, com base num parecer do Fiscal Único, realizou um ajustamento ao valor da dívida de contribuintes, que implicou uma redução de 42,2% no valor do saldo da conta 212111- *Contribuintes c/c – Regime Geral dos Trabalhadores por conta de outrem* (ISSA), o qual tem impacto na conta consolidada da Segurança Social. Questionado o IGFSS sobre se foi consultado para a realização do respetivo ajustamento na conta individual do ISSA, aquele Instituto negou essa consulta, mas informou que o ISSA lhe deu conhecimento do respetivo movimento em 21/03/2017. Na nota 6 do anexo às DF consolidadas é divulgado o valor do referido ajustamento e mencionado que o mesmo resultou de um esforço promovido pelo ISSA na qualificação e nivelamento de saldos para a dívida daquela natureza entre o sistema de informação financeira (SIF) e o sistema de conta corrente (GC). Sobre o ajustamento efetuado dá-se aqui por integralmente reproduzido o referido no ponto 12.2.3.1.2 – *Dívida de terceiros – b) Contribuintes*, pelo que se reitera que alterações de procedimento que envolvam as várias instituições do perímetro devem ser coordenadas pela entidade consolidante.

12.2.2. Execução orçamental

12.2.2.1. Execução orçamental global

De acordo com os dados reportados a 31/12/2016, a receita efetiva aumentou, face ao período homólogo, 4,5% (mais € 1.110 M), tendo o crescimento da despesa efetiva sido mais moderado, 2,5% (mais € 582 M), colocando o saldo de execução efetiva em € 1.564 M (mais 50,8%, em termos homólogos), o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, no valor de € 650 M (menos 27,4% em termos homólogos), sem o qual o saldo efetivo da SS seria de € 915 M. As taxas de execução de receita e despesa efetivas face ao OSS corrigido situaram-se nos 97,9% e 96,5%, respetivamente. As receitas e as despesas não efetivas do sistema representaram cerca de 19,6% (em 2015, 29,6% na receita e 28,8% na despesa) da atividade desenvolvida, influenciadas pela frequência da rotação das carteiras de ativos ao longo do ano.

12.2.2.2. Receita

No que respeita aos grandes agregados da receita segundo a classificação económica verificaram-se acréscimos, em termos homólogos, nas “*Receitas Correntes*” (mais 4,5%) e nas “*Outras Receitas*” (mais 51,0%) e um decréscimo de 46,7% nas “*Receitas de Capital*” (Quadro C.2).

Quadro C. 2 – Receitas por classificação económica

(em milhões de euros e %)

Capítulo	Designação	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na receita total	Peso na receita efetiva
	Receitas Correntes	26 052	25 520	98,0	4,5	79,8	99,3
02	Impostos Indiretos	179	219	122,1	18,7	0,7	0,9
03	Contribuições para a Segurança Social	14 843	14 778	99,6	5,2	46,2	57,5
04	Taxas, multas e outras penalidades	107	90	84,7	-14,5	0,3	0,4
05	Rendimentos da propriedade	445	454	102,0	14,1	1,4	1,8
06	Transferências correntes	10 450	9 941	95,1	3,0	31,1	38,7
07	Venda de bens e serviços correntes	17	23	134,5	26,3	0,1	0,1
08	Outras receitas correntes	11	14	124,2	-29,1	0,0	0,1
	Receitas Capital	14 818	5 165	34,9	-46,7	16,2	0,1
09	Venda de bens de investimento	29	28	95,3	76,3	0,1	0,1
10	Transferências de capital	2	1	54,6	-26,2	0,0	0,0
11	Ativos financeiros	14 526	5 136	35,4	-46,9	16,1	n.a.
12	Passivos financeiros	260	0	0,0	n.a.	0,0	n.a.
13	Outras receitas de capital	1	0	0,0	n.a.	0,0	0,0
	Outras Receitas	1 292	1 288	99,7	51,0	4,0	0,6
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	167	163	97,5	-1,2	0,5	0,6
16	Saldo do Ano Anterior	1 125	1 125	100,0	63,5	3,5	n.a.
	Receita Total	42 162	31 973	75,8	-8,6	100,0	n.a.
	Receita Efetiva	26 251	25 712	97,9	4,5	80,4	100,0

Nota: Em 2016 deixa de existir a fonte de financiamento PES, sendo que a despesa antes suportada pela receita daquele programa passa a ser financiada pela transferência do OE (LBSS). Nos impostos indiretos inclui-se a receita do imposto especial jogo *On line* (Turismo de Portugal) no montante de € 1,2 M.

Fonte: CSS 2015 e 2016.

No agregado das receitas correntes, que representou cerca de 79,8% da receita total (99,3% da receita efetiva), atingindo, em termos absolutos, € 25.520 M, foi a evolução das receitas provenientes de “Contribuições para a segurança social” e de “Transferências correntes” que determinou o comportamento do conjunto.

As “Contribuições para a segurança social”¹ representaram mais de metade (57,5%) das receitas efetivas obtidas. Com uma taxa de execução de 99,6% face ao previsto, totalizaram € 14.778 M (acréscimo de 5,2% face a 2015). Esta receita apresentou um comportamento em linha com o previsto, acomodou as medidas adotadas, a evolução positiva do mercado de trabalho e a evolução estrutural do SSS, pressionada pela evolução demográfica da população².

¹ As receitas contributivas destinam-se a financiar as despesas da componente repartição do sistema previdencial, que acomodam as prestações sociais diferidas (pensões) e as prestações sociais imediatas (subsídios de desemprego, subsídios de doença, subsídios de parentalidade, entre outros), e cuja evolução depende da evolução/recuperação do mercado de trabalho e da evolução demográfica da população.

² Segundo as “Estimativas da população residente em Portugal (2016)”, publicadas pelo INE em 16/07/2017, em 31/12/2016, a população residente em Portugal foi estimada em 10.309.573 pessoas, menos 0,31% que em igual período homólogo, resultado de os saldos migratório e natural terem apresentado uma evolução negativa no período (menos 0,08% e menos 0,23%, respetivamente), mantendo-se a tendência de decréscimo da população residente verificada desde 2010. O aumento de 1,9% da natalidade (87.126 nados vivos registados em 2016 que compara com 85.500 em 2015) não foi suficiente para compensar o número de óbitos da população residente ocorridos no mesmo período (110.535). O aumento da longevidade e o impacto dos movimentos migratórios resultaram numa alteração estrutural da referida população, com a população idosa (com 65 ou mais anos) a aumentar face a 2015 (mais 35.816 indivíduos), e a população jovem (menos de 15 anos) e a população em idade ativa (entre os 15 e os 65 anos) a diminuir (menos 18.416 e menos 49.157 indivíduos, respetivamente). Em 2016 a idade média da população residente em Portugal era de 43,9 anos, tendo aumentado cerca de 3 anos na última década.



luis
Q.
R.
A

No final de 2016 foi publicado o Decreto-Lei 67/2016, de 03/11, que aprovou o regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social, através de pagamento integral ou de pagamento em prestações, designado por PERES¹. De acordo com o diploma, a adesão dependia de manifestação de vontade do contribuinte, a qual deveria ser comunicada entre 04/11/2016 e 20/12/2016 e os pagamentos tinham como prazo limite 30/12/2016. No entanto, estes prazos foram alargados para 23/12/2016 e 13/01/2017, respetivamente. Tais alargamentos, que consubstanciaram alterações ao estipulado no diploma suprarreferido, não derivaram, como deveriam, de normas legais com o mesmo valor hierárquico das alteradas², situação que importará corrigir em medidas análogas futuras. O quadro seguinte identifica os valores cobrados e os respeitantes a perda de receita por dispensa de juros³ relativamente a cada um destes períodos distribuídos por dívida participada e não participada a execução fiscal:

Quadro C. 3 – PERES – Dados provisórios

(em n.º e milhares de euros)

Situação da dívida	Até 29/12/2016			Até ao final da medida		
	N.º contribuintes	Valor cobrado	Valor dispensado	N.º contribuintes	Valor cobrado	Valor dispensado
Dívida não participada a execução fiscal	1 395	6 905	249	1 838	8 609	455
Dívida participada a execução fiscal	14 455	45 312	12 486	35 665	83 749	24 104
Total	15 850	52 217	12 734	37 503	92 358	24 559

Fonte: Ficheiros disponibilizados pelo II, BD Diária 20161230 e 20170130.

Até ao final do ano de 2016 foram cobrados € 52,2 M e dispensados € 12,7 M de juros, abrangendo 15.850 contribuintes. A receita cobrada representou cerca de 0,4% do total das contribuições arrecadadas em 2016. No entanto, até ao final do período em que vigorou, de facto, a medida, o valor cobrado ascendeu a € 92,4 M e os juros dispensados a quase € 24,6 M, abrangendo mais do dobro dos contribuintes (37.503). Estes valores, mesmo os relativos ao final da medida, são provisórios. Com efeito, só após 13/01/2017 foi possível apurar quais os contribuintes aderentes que efetivamente reuniam as condições de adesão à medida. O quadro seguinte espelha essa situação:

¹ Este regime abrangeu as dívidas à segurança social de natureza contributiva, cujo prazo legal de cobrança tivesse terminado em 31/12/2015. O pagamento integral de dívidas abrangidas por iniciativa do contribuinte determinava a dispensa dos juros de mora, dos juros compensatórios e das custas do processo de execução fiscal correspondentes. Este pagamento determinava ainda a atenuação do pagamento das coimas associadas ao incumprimento do dever de pagamento das contribuições das quais haviam resultado as dívidas abrangidas pelo regime nos seguintes termos: redução da coima para 10% do valor mínimo da coima prevista no tipo legal ou da coima aplicada, no caso de coimas pagas no processo de execução fiscal, não podendo em qualquer dos casos resultar valor inferior a € 10,00. Este regime permitiu ainda que o pagamento das dívidas pudesse ser feito através do pagamento de prestações mensais, num máximo de 150. No caso de adesão a este regime de pagamento o contribuinte tinha de garantir o pagamento de pelo menos 8% do capital em dívida até ao final do prazo estabelecido (30/12/2016, mais tarde alargado até 13/01/2017) e beneficiava de uma redução de juros em função do número de prestações escolhidas. As dívidas abrangidas pelos planos prestacionais celebrados ao abrigo do diploma em análise são integralmente exigíveis estando em dívida três prestações vencidas e o seu incumprimento dá lugar à perda dos benefícios estabelecidos no diploma, designadamente à reversão do valor dos juros dispensados.

² Sobre a hierarquia dos atos normativos, ver art. 112.º da CRP.

³ O valor indicado de “dispensa de juros” não inclui o montante dos juros dispensados relativos às quantias cobradas, no período de vigência da medida, provenientes de dívida que estava a ser regularizada por via de planos prestacionais celebrados fora do processo executivo (acordos de regularização extraordinária de dívida celebrados ao abrigo do art. 190.º do CRCSPSS e acordos celebrados ao abrigo do Decreto-Lei 213/2012 de 25/09). O “valor cobrado” incorpora as quantias arrecadadas durante o período de vigência da medida.

Quadro C. 4 – PERES – Adesões

(em n.º e milhares de euros)

Situação da dívida	Com direito		Sem direito		Total	
	N.º contribuintes	Valor cobrado	N.º contribuintes	Valor cobrado	N.º contribuintes	Valor cobrado
Dívida não participada a execução fiscal	7 348	5 802	1.527	1 214	8 875	7 016
Dívida participada a execução fiscal	32 952	78 918	4.332	8 076	37 284	86 993
Total	40 300	84 720	5 859	9 289	46 159	94 009

Fonte: Ficheiro disponibilizado pelo II – Listagem final de reversão da dispensa 20170728.

De acordo com os dados apurados pelo II, foram arrecadados cerca de € 94 M associados à medida. Todavia, cerca de € 9,3 M foram pagos por 5.859 contribuintes que não preencheram todas as condições exigidas pelo diploma, designadamente porque não efetuaram pagamento de valor correspondente a, pelo menos, 8% do montante em dívida, requisito imprescindível para conferir o direito à celebração de acordo prestacional ao abrigo do PERES¹. Nestes casos, os valores cobrados foram considerados pagamentos por conta e abatidos ao valor da dívida de cada contribuinte, mas sem direito a qualquer benefício.

Nos contribuintes considerados com direito de acesso à medida estão incluídos os contribuintes que manifestaram essa vontade perante a segurança social² mas também os contribuintes que não o fizeram e que durante o período de vigência da medida realizaram pagamentos integrais de dívida abrangida pelo regime, beneficiando também da dispensa dos juros (“*adesões tácitas*”), o que, muito embora contrariando o disposto no art. 2.º do Decreto-Lei 67/2016, é consentâneo com o princípio da igualdade de tratamento entre contribuintes. O montante arrecadado proveniente desta situação ascendeu a € 5 M e abrangeu 8.418 contribuintes, conforme se mostra no quadro seguinte:

Quadro C. 5 – PERES – Adesões expressas e “tácitas”

(em n.º e milhares de euros)

Situação da dívida	Adesão expressa		Adesão “tácita”		Total	
	N.º contribuintes	Valor cobrado	N.º contribuintes	Valor cobrado	N.º contribuintes	Valor cobrado
Dívida não participada a execução fiscal	1 497	3 310	5 851	2 492	7 348	5 802
Dívida participada a execução fiscal	30 385	76 176	2 567	2 741	32 952	78 918
Total	31 882	79 486	8 418	5 234	40 300	84 720

Fonte: Ficheiro disponibilizado pelo II – Listagem final de reversão da dispensa 20170728.

Quanto à modalidade do pagamento dos 40.300 contribuintes que foram considerados com direito à adesão, verifica-se que mais de metade do valor cobrado (56,6%) respeita a pagamentos integrais. Em termos de situação da dívida, a cobrança incidiu na sua grande maioria em dívida participada a execução fiscal (93,2%). Quanto à dívida não participada a execução fiscal verifica-se que 43,0% do valor cobrado

¹ Nestes casos os valores cobrados foram considerados pagamentos por conta e abatidos ao valor da dívida de cada contribuinte, mas sem direito a qualquer benefício.

² O art. 2.º do Decreto-Lei 67/2016, estabelece que a adesão dos contribuintes ao regime é feita por via eletrónica no portal da Segurança Social Direta devendo ser exercida a opção de pagamento integral ou em prestações. Para operacionalizar o acesso à medida a Segurança Social publicou o GUIA PRÁTICO – Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES), no qual foram estabelecidas as regras de adesão. De acordo com este guia prático a adesão era obrigatoriamente efetuada por via eletrónica através da Segurança Social Direta. No entanto, também foram realizadas adesões de forma presencial junto dos serviços da segurança social.



respeita a contribuintes que foram considerados como “adesões tácitas”, representando 56,9% dos pagamentos integrais da dívida não participada a execução fiscal.

Quadro C. 6 – PERES – Forma de pagamento

(em n.º e milhares de euros)

Situação da dívida	Pagamento integral		Pagamento prestacional		Total	
	N.º contribuintes	Valor cobrado	N.º contribuintes	Valor cobrado	N.º contribuintes	Valor cobrado
Dívida não participada a execução fiscal	7 013	4 383	335	1 419	7 348	5 802
Dívida participada a execução fiscal	11 068	43 607	21 884	35 311	32 952	78 918
Total	18 081	47 991	22 219	36 730	40 300	84 720

Fonte: Ficheiro disponibilizado pelo II – Listagem final de reversão da dispensa 20170728.

Nos termos do diploma que aprovou o PERES, o pagamento integral da dívida permitia a dispensa total dos juros a esta associados e o pagamento em prestações a redução dos juros em função do número de prestações acordadas¹. No entanto, o valor dos juros correspondente ao montante inicialmente pago pelo contribuinte no período de vigência da medida (pelo menos 8% do capital) foi dispensado a 100%, mesmo para os contribuintes que optaram pelo pagamento da dívida em prestações, não obstante o diploma legal não conter norma permissiva para o efeito. Para estes contribuintes, haveria que aplicar apenas as reduções de juros previstas em função do número de prestações acordado, em obediência ao estabelecido pelo art. 8.º do Decreto-Lei 67/2016. O desrespeito da mencionada norma resultou numa não cobrança indevida de receita de juros.

Em contraditório, o IGFSS, alega que aquando da publicação do Decreto-Lei 67/2016 foi necessário aferir entre os institutos (IGFSS, ISS e II) e também o Gabinete da SESS “(...) *todas as questões legislativas que implicavam alterações funcionais aos Sistemas de Informação, bem como as questões procedimentais que os serviços deviam adotar*” e que “(...) *foi assumida a interpretação que os montantes iniciais com o mínimo de 8% pagos pelos contribuintes seriam objeto de dispensa total de juros, aplicando-se a graduação de juros apenas aos planos prestacionais elaborados em função no número de prestações aprovado*”.

Compreende-se que, por questões operacionais, não fosse exequível a aplicação da redução dos juros, em função do número de prestações escolhidas pelos contribuintes, durante o período de vigência da medida, nas fases de adesão e de pagamento. Porém, no momento da celebração dos acordos prestacionais, o acerto dessas reduções devia ter sido incorporado no valor dos planos contratualizados, dado que o diploma não contém norma que permita a dispensa de juros a 100%, com exceção da modalidade de pagamento integral.

Salienta-se que os valores cobrados e incluídos nos quadros anteriores não incorporam qualquer valor relativo a coimas abrangidas pela medida. Em julho de 2017², os contribuintes ainda não tinham sido notificados do valor das coimas a pagar ao abrigo do Decreto-Lei 67/2016.

Considerando a distribuição da receita de “*Contribuições para a Segurança Social*” por entidade cobradora, relevada contabilisticamente como tal, o IGFSS arrecada a quase totalidade desta receita, com cerca de 97,2% (€ 14.364 M), cabendo às instituições das Regiões Autónomas cerca de 2,8% (€ 413 M) e um valor residual de 0,01% (€ 788 m) ao FESSPBC. Do valor arrecadado, 51,4% foi registado nas

¹ 10% em planos de 73 a 150 prestações; 50% em planos de 37 a 72 prestações; e 80% em planos até 36 prestações.

² Data da recolha da informação.

classificações económicas de contribuições e de quotizações dos trabalhadores através de uma tabela de imputação e não pelo seu valor real¹.

Quadro C. 7 – Desagregação da receita de “Contribuições”

(em milhões de euros)

Entidades Cobradoras	Receita cobrada em 2016							Receita contabilizada através de uma tabela de imputação	
	Contribuições (1)	Quotizações dos trabalhadores (2)	Regimes especiais (3)	Contribuição extraordinária de solidariedade (4)	Contribuição prestação de desemprego (5)	Contribuição de prestação de doença (6)	Total (7)=(1)+(2)+(3)+(4)+ (5)+(6)	Valor (8)	% (9)=(8)/(7)
IGFSS	9 210,8	5 142,4	3,8	6,9	0,1	0,0	14 364,0	7 391,4	51,5%
ISSM	122,0	79,4	0,0	0,0	0,0	0,0	201,4	96,1	47,7%
ISSA	125,1	86,9	0,1	0,0	0,0	0,0	212,0	109,9	51,8%
FESSPBC	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0%
Total	9 457,8	5 308,7	4,7	6,9	0,1	0,0	14 778,2	7 597,5	51,4%

Fonte: Mapa 7.2 Controlo Orçamental.

Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas tem vindo a recomendar, em anteriores Pareceres², que a contabilização, por meios automáticos, deve garantir a afetação real destas receitas, de acordo com a sua origem. Não obstante a melhoria verificada, consubstanciada na redução do montante de receita contabilizado através da tabela de imputação de 64,8% em 2012 para 29,0% em 2013, nos anos seguintes voltaram a registar-se valores acima dos 50% da receita cobrada e registada no período (58,0%, 53,6% e 51,4%, em 2014, 2015 e 2016, respetivamente), pelo que os valores constantes do quadro anterior devem continuar a ser considerados sob reserva, dada a relevância material (mais de 50%) da receita contabilizada nestas circunstâncias. De salientar que, não estando em causa o valor global da receita registada, a sua correta desagregação, para além de possibilitar o cumprimento do estabelecido no classificador económico das receitas públicas, assume especial importância para efeitos de cálculo dos montantes a afetar ao FGS, relativos à quota-parte das entidades empregadoras nos termos do n.º 2 do art. 14.º do Regulamento do FGS, aprovado pelo Decreto-Lei 59/2015, de 21/04³, e ao FEFSS, no que respeita às quotizações dos trabalhadores nos termos do art. 91.º da LBSS⁴.

¹ O valor recebido de cada declaração de remunerações é sempre registado contabilisticamente através de uma tabela de imputação nas classificações económicas de contribuições e de quotizações dos trabalhadores. Posteriormente, parte dos lançamentos contabilísticos são corrigidos, passando a receita contabilizada nas classificações económicas mencionadas a corresponder aos valores reais declarados.

² Cfr. Recomendações: 67-PCGE/2015, 64-PCGE/2014, 63-PCGE/2013, 55-PCGE/2012, 62-PCGE/2011, 52-PCGE/2010, 54-PCGE/2009, 67-PCGE/2008 e 63-PCGE/2007, disponíveis em www.tcontas.pt. No âmbito do acompanhamento da recomendação formulada no PCGE/2014 a SESS informou, em setembro de 2017, que se encontra “(...) em fase de implementação um método alternativo à tabela de partição, que irá permitir que a contabilização das receitas de contribuições e quotizações se aproxime da natureza, encontrando-se já validados/aprovados por parte das instituições de segurança social que intervêm neste processo os requisitos definidos”.

³ O financiamento do Fundo é assegurado pelos empregadores, através das verbas respeitantes à parcela dos encargos com as políticas ativas de emprego e valorização profissional da taxa contributiva global, nos termos previstos no Código dos Regimes Contributivos do Sistema previdencial de segurança social, e pelo Estado, em termos a fixar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do emprego e da segurança social. Regista-se que esta última forma de financiamento já estava prevista em normativos anteriores mas não foi concretizada até à data.

⁴ Reverte para o FEFSS uma parcela entre dois a quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura de despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos. Pode não haver lugar à aplicação desta norma se a conjuntura económica do ano a que se refere ou a situação financeira do sistema previdencial justificadamente o não permitirem.



O IGFSS, o ISSA e o II, em sede de contraditório, informaram que, em novembro de 2017, foi implementada uma nova metodologia de contabilização alternativa à tabela de imputação. O ISSA acrescentou que esta nova metodologia não eliminará por completo os constrangimentos anteriores.

As “*Transferências correntes*” (€ 9.941 M) representaram 38,7% da receita efetiva e mais 3,0% quando comparadas com o período homólogo anterior.

Destacam-se as provenientes do OE, com um peso relativo de 90,2%, que visam suportar despesas da componente não contributiva do SSS (€ 6.398 M), as pensões do sistema regimes especiais (€ 479 M), as receitas cessantes (€ 218 M), a CPN (€ 125 M), o apoio social extraordinário ao consumidor de energia (ASECE) (€ 7 M), os salários intercalares¹ (€ 1 M) e a contrapartida pública nacional do programa operacional de apoio às pessoas mais carenciadas (POAPMC) (€ 1 M), bem como financiar o défice do sistema previdencial – repartição (€ 650 M).

No agregado das “*Receitas de capital*” foram arrecadados cerca de € 5.165 M, menos 46,7% que em 2015, valor que constituiu cerca de 16,2% da receita total do SSS em 2016, configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 34,9% e é constituído quase exclusivamente por receitas não efetivas (ativos financeiros, 99,4% da receita de capital arrecadada, € 5.136 M, 35,4% do previsto, menos 46,9% que no período homólogo anterior). Esta execução está influenciada pela rotação das carteiras dos ativos financeiros.

No agregado das “*Outras receitas*”, as “*Reposições não abatidas nos pagamentos*” (0,6% da receita efetiva) recuaram 1,2%, tendo atingido 97,5% do previsto. Ainda neste agregado, a componente não efetiva referente ao montante integrado de “*Saldos da gerência anterior*” (€ 1.125 M, 3,5% da receita total), apresentou um acréscimo de 63,5% face a 2015 e determinou o comportamento de todo o agregado, que sofreu, no seu conjunto, um acréscimo de 51,0% face a igual período homólogo.

As “*Reposições não abatidas nos pagamentos*” incorporam o montante de cerca de € 6 M relativo a verbas devolvidas por 38 entidades financiadas por verbas do OSS em 2015² nos termos do n.º 5 do art. 9.º do DLEO. De acordo com informação prestada pelo IGFSS, nem todas as entidades cumpriram o prazo estabelecido pelo DLEO (28/04/2016) para a devolução dos saldos, verificando-se que 5% do valor devolvido apenas deu entrada nos meses de novembro e dezembro de 2016 (7 entidades, 18,4%). Sobre esta matéria, o Tribunal no Parecer sobre a CGE/2014, formulou ao Governo a Recomendação 65-PCGE/2014, no sentido de assegurar que as entidades que beneficiassem de verbas do OSS devolvessem os excedentes dentro do prazo legalmente estabelecido³. A SESS, em sede de acompanhamento de recomendações informou que em 2016 se verificou uma melhoria face a 2015.

¹ Art. 98.º- N aditado ao Código de Processo do Trabalho pelo Decreto-Lei 295/2009, de 13/10. Nos casos em que seja determinada pelo tribunal a ilicitude do despedimento, o pagamento das retribuições devidas ao trabalhador (sob determinadas condições e no período aí previsto) cabe à segurança social, através de dotação orçamental destinada a suportar tais encargos e inscrita anualmente no OE, em rubrica própria. Não obstante a Segurança Social ter vindo a receber, desde 2011, financiamento do OE para fazer face a estas despesas, até 31/12/2016 não é relevada qualquer execução na referida rubrica de despesa.

² Entidades sob superintendência e tutela do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, incluindo Centros de Formação Profissional. Estes últimos, financiados por via do IEFP com verbas provenientes do OSS, mas com devolução de verbas diretamente ao IGFSS.

³ Recorde-se que, em 2015, das 9 entidades que procederam à entrega de excedentes apenas uma o fez dentro do prazo estipulado pelo DLEO.

Do Quadro C.8 constam as receitas do SSS, agrupadas de acordo com a sua proveniência (fontes de financiamento): “Contribuintes”¹ (57,5% da receita efetiva); “Administração central”² (34,9% da receita efetiva); transferências oriundas da “Santa Casa da Misericórdia de Lisboa” referentes a jogos sociais (0,8% da receita efetiva); transferências da “União Europeia”, que financiam o SSS através do FSE (3,7% da receita efetiva) e a receita gerada pela “Atividade da segurança social”, resultante, em grande medida, da gestão corrente do próprio sistema, incluindo os juros, os dividendos, as rendas, as reposições e as taxas, multas e outras penalidades (3,0% da receita efetiva).

Quadro C. 8 – Receitas por origem

(em milhões de euros e %)

Origens de financiamento	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na execução efetiva
Contribuintes	14 843	14 778	99,6	5,2	46,2	57,5
Contribuições e cotizações	14 843	14 778	99,6	5,2	46,2	57,5
Sistema previdencial	14 835	14 774	99,6	5,2	46,2	57,5
Regimes complementares e especiais	8	5	59,9	-24,4	0,0	0,0
Administração Central	8 972	8 970	100,0	-0,7	28,1	34,9
Transferências do OE para cumprimento da LBSS e financiamento do défice do SSS ^(b)	7 268	7 268	100,0	2,2	22,7	28,3
Transferências do OE - CPN	125	125	100,0	8,3	0,4	0,5
Transferências do M. Educação	161	159	99,0	0,0	0,5	0,6
Transferências do OE - Reg Subs Bancário	482	478	99,4	-1,8	1,5	1,9
Transferências do OE (ASECE) ^(c)	7	7	100,0	-97,1	0,0	0,0
Transferências do OE - POAPMC	1	1	100,0	n.a	0,0	0,0
Transferências do OE - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	774	774	100,0	4,1	2,4	3,0
Outras transferências ^(a)	155	158	101,9	-1,9	0,5	0,6
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	178	218	122,2	18,1	0,7	0,8
Transferências relativas a jogos sociais	178	218	122,2	18,1	0,7	0,8
Turismo de Portugal	1	1	100,0	n.a	0,0	0,0
Transferências relativas a jogos "On line"	1	1	100,0	n.a	0,0	0,0
União Europeia	1 480	972	65,7	56,4	3,0	3,8
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1 440	953	66,2	53,2	3,0	3,7
Outras transferências	40	19	48,7	149 624,8	0,1	0,1
Atividade da Segurança Social	777	772	99,4	7,0	2,4	3,0
Rendimentos de propriedade	445	454	102,0	14,1	1,4	1,8
Juros	411	418	101,9	15,3	1,3	1,6
Dividendos e participações nos lucros	30	33	110,4	3,3	0,1	0,1
Rendas	4	2	58,1	-17,0	0,0	0,0
Outras receitas	332	319	95,9	-1,8	1,0	1,2
Reposições não abatidas nos pagamentos	167	163	97,5	-1,2	0,5	0,6
Taxas, multas e outras penalidades	107	90	84,7	-14,5	0,3	0,4
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	47	51	110,0	49,3	0,2	0,2
Outras	12	14	119,5	-27,4	0,0	0,1
Receita efetiva	26 251	25 712	97,9	4,5	80,4	100,0
Receita não efetiva	15 911	6 262	39,4	-39,6	19,6	
Receita total	42 162	31 973	75,8	-8,6	100,0	

(a) Inclui valores (€ 1.649 m de previsão e o valor de € 1.739 m de execução) relativos a transferências do Fundo NAV, EPE registados no mapa X (R.06.01 - Transferências correntes de sociedades e quase sociedades não financeiras).

(b) Em 2016 passou a incluir a fonte de financiamento PES.

(c) Em 2015 incluía as fontes de financiamento ASECE e PES. Em 2016 deixa de existir a fonte de financiamento PES, passando a respetiva despesa a ser financiada diretamente pelas transferências do OE (LBSS). Em 2015, o montante afeto ao PES era de € 245 M. Optou-se por se manter a quebra de série em 2016.

Fonte: Cálculos DGTC a partir dos valores das CSS 2015 e 2016

¹ Receitas de quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, do seguro social voluntário e das contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores independentes.

² Onde se incluem as transferências que, a vários títulos, a Segurança Social recebe da Administração Central do Estado.



Os contribuintes (através dos vários tipos de contribuições e quotizações) e a administração central (por via das transferências de vária natureza e das receitas fiscais consignadas à SS) foram as principais fontes de financiamento do SSS. No seu conjunto, estas duas categorias de receita representaram 92,4% da receita efetiva, com a primeira a apresentar um crescimento face ao período homólogo de 5,2%, influenciado pelas alterações legislativas introduzidas no sistema contributivo e pela recuperação do mercado de trabalho, e a segunda um decréscimo de 0,7%, onde a maior fatia (LBSS) apresentou, todavia, uma variação positiva de 2,2%, em termos homólogos. As receitas provenientes da administração central foram influenciadas pelo valor da transferência extraordinária consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição que totalizou € 650 M, menos 27,4% que em 2015. Quanto às demais fontes de financiamento, cabe referência para o facto de, em 2016, todas terem apresentado um comportamento crescente face ao período homólogo anterior, com destaque para as receitas provenientes do FSE que crescem 53,2%, (€ 331 M) destinadas a financiar ações de formação profissional, facto associado ao início da execução dos programas operacionais “Portugal 2020”.

12.2.2.3. Despesa

Dos grandes agregados da despesa (Quadro C.9) destacam-se, no ano de 2016, pelos recuos face a 2015, as “Despesas de capital” que diminuíram 38,3%, influenciadas pela sua principal componente, “Ativos financeiros” (menos 38,3%), que representou menos de 1/5 da despesa total do sistema (19,7%).

Quadro C. 9 – Despesas por classificação económica

(em milhões de euros e %)

Agrup.	Designação	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na despesa total	Peso na despesa efetiva
	Despesas Correntes	24 971	24 126	96,6	2,5	80,3	99,9
01	Despesas com o pessoal	262	252	96,4	1,7	0,8	1,0
02	Aquisição de bens e serviços	127	50	39,4	-22,9	0,2	0,2
03	Juros e outros encargos	8	3	42,0	15,2	0,0	0,0
04	Transferências correntes	23 524	23 165	98,5	2,2	77,1	95,9
05	Subsídios	1 014	636	62,7	26,5	2,1	2,6
06	Outras despesas correntes	37	20	53,1	-58,7	0,1	0,1
	Despesas Capital	15 704	5 905	37,6	-38,3	19,7	0,1
07	Aquisição de bens de capital	37	14	37,6	-46,6	0,0	0,1
08	Transferências de capital	10	8	80,8	12,8	0,0	0,0
09	Ativos financeiros	15 394	5 882	38,2	-38,3	19,6	n.a
10	Passivos financeiros	263	1	0,2	276,5	0,0	n.a
	Despesa Total	40 675	30 030	73,8	-9,3	100,0	n.a
	Despesa Efetiva	25 018	24 148	96,5	2,5	80,4	100,0

Fonte: CSS 2015 e 2016.

As “Despesas correntes”, que representaram 80,3% da despesa total, acomodaram 99,9% da despesa efetiva e expandiram-se 2,5% face a 2015, para € 24.126 M, com as “Transferências correntes” a crescerem 2,2% em termos homólogos, influenciadas pelo comportamento da sua principal componente, “Transferências correntes para as famílias” (86,8% das transferências correntes; taxa de execução orçamental de 99,5%), que aumentaram 1,3% face a 2015.

Nas “Transferências correntes para as famílias” estão refletidos, pelo menos, cerca de € 6 M que ainda se encontram na posse da segurança social, uma vez que os valores emitidos e registados como pagos em

2016, por razões várias¹, não chegaram a ser levantados das contas bancárias da SS, encontrando-se este valor refletido no passivo do balanço na conta *Prestações sociais em prescrição*, onde se manterá até que seja colocado de novo à disposição do beneficiário ou, no caso de tal não acontecer, até ao termo do decurso do prazo prescricional de cinco anos. Neste último caso, a conta do balanço é regularizada por conta de um proveito extraordinário e a conta de execução orçamental do respetivo ano registará uma receita orçamental extraordinária. O procedimento em causa leva a que anualmente seja relevada uma despesa orçamental cujo pagamento, de facto, não ocorreu². Esta matéria tem vindo a ser acompanhada pelo Tribunal e tem dado lugar à formulação de recomendações³ no sentido de se alterar o procedimento de contabilização, de modo a não sobrevalorizar a despesa orçamental com pagamentos que efetivamente não se concretizaram⁴. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que “*Continuam em curso os trabalhos de desenvolvimento do novo interface SICC-SIF pelo Instituto de Informática, IP em articulação com o IGFSS, IP e o ISS, IP o qual irá contemplar o novo plano de contabilização que consagra o entendimento do Tribunal de Contas. Prevê-se que no decurso do 1º trimestre de 2018 o projeto entre em produção com grande parte das operações implementadas*”.

Em sede de contraditório, o ISSA alega que “*Está previsto para o 2.º semestre de 2018 a entrada em produção do novo interface SICC-SIF (...)*”.

O Quadro C.10 apresenta a despesa estruturada segundo as grandes funções do SSS: “*Prestações sociais*” (92,4% da despesa efetiva), “*Formação profissional e PAE*” (6,4% da despesa efetiva), “*Administração do sistema*” (1,2% da despesa efetiva) e “*Capitalização*” (19,6% da despesa total, quase toda de natureza não efetiva).

Quadro C. 10 – Despesa por aplicações

(em milhões de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Prestações Sociais	22 560	22 323	98,9	1,2	74,3	92,4
Pensões e complementos	16 151	16 124	99,8	2,4	53,7	66,8
Sobrevivência	2 222	2 218	99,8	2,2	7,4	9,2
Invalidez	1 292	1 283	99,3	-1,5	4,3	5,3
Velhice	12 116	12 106	99,9	3,0	40,3	50,1
Benefícios dos Antigos Combatentes (a)	39	38	98,4	3,0	0,1	0,2
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	481	478	99,4	-1,8	1,6	2,0
Pensões do regime substitutivo BPN (a)	1	1	97,5	13,4	0,0	0,0
Desemprego e Apoio ao Emprego	1 540	1 510	98,0	-14,3	5,0	6,3
Subsídio de Desemprego	1 121	1 100	98,2	-15,2	3,7	4,6
Complemento de desemprego	31	30	97,6	-20,2	0,1	0,1
Subsídio social de desemprego	234	232	99,1	-15,7	0,8	1,0
Garantia salarial	118	115	97,4	11,6	0,4	0,5
Subsídio de desemprego e social de desemprego por salários em atraso	29	27	90,9	-37,0	0,1	0,1
Outras	7	5	78,2	21,1	0,0	0,0

(...)

¹ Vales ou cheques devolvidos, NIB incorreto, etc.

² Da análise aos elementos remetidos decorre que não existem critérios uniformes, em todos os institutos, para apuramento do valor que foi considerado despesa orçamental em 2016 e ainda se encontrava na posse da segurança social naquele ano. Por outro lado, o ISS não prestou informação sobre os valores devolvidos respeitantes a pensões e CSI, pelo que se considera que o valor da despesa orçamental registada como paga em 2016, cujo pagamento não ocorreu naquele ano será, certamente, muito superior ao indicado.

³ Cfr. Recomendações 68-PCGE/2015, 66-PCGE/2014, 64-PCGE/2013, 57-PCGE/2012, 65-PCGE/2011, 53-PCGE/2010 e 51-b) -PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

⁴ Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2010, págs. 283 e 284, disponível em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

luis...
R.
AF
A

(...)
(em milhões de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Ação social	1 852	1 727	93,2	0,2	5,7	7,2
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1 528	1 476	96,6	0,3	4,9	6,1
Transf. e subsídios - Famílias	94	88	93,5	5,7	0,3	0,4
Transf. ME - componente social pré-escolar	70	70	100,0	0,0	0,2	0,3
Subsídios - Administração Central - POAPMC	5	0	4,2	n.a	0,0	0,0
Do Fundo Social Europeu (FEAC)	4	0	5,0	n.a	0,0	0,0
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	1	0	0,0	n.a	0,0	0,0
Outras	155	92	59,4	-6,5	0,3	0,4
Subsídio e complemento de doença	473	467	98,8	3,2	1,6	1,9
Abono de família	647	645	99,7	2,5	2,1	2,7
Rendimento Social de Inserção	336	335	99,5	16,5	1,1	1,4
Complemento Solidário para Idosos	204	203	99,7	6,6	0,7	0,8
Parentalidade	483	476	98,5	10,1	1,6	2,0
Subsídio por morte	104	98	94,4	-5,4	0,3	0,4
Deficiência	154	151	97,8	7,6	0,5	0,6
Outras despesas	617	588	95,3	2,1	2,0	2,4
Encargos com doenças profissionais	39	33	84,5	18,0	0,1	0,1
Transferências para o INATEL	7	7	100,0	0,0	0,0	0,0
Transferências para a CGA	531	528	99,4	2,5	1,8	2,2
Restituição de contribuições e outras receitas	6	6	91,2	13,8	0,0	0,0
Despesas de capital	12	4	33,5	-57,1	0,0	0,0
Outras	21	10	47,1	-9,0	0,0	0,0
Formação profissional e PAE	2 115	1 535	72,6	25,9	5,1	6,4
Políticas ativas de emprego	575	553	96,2	2,9	1,8	2,3
Transf. IEFP	526	509	96,7	3,4	1,7	2,1
Transf. Autoridade Condições de Trabalho	22	20	89,6	-0,4	0,1	0,1
Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA	18	18	100,0	3,1	0,1	0,1
Transf. Agência Nacional para a Qualificação	4	2	48,9	-50,1	0,0	0,0
Outras	4	4	96,7	12,1	0,0	0,0
Transf. e Subsídios de Formação profissional	1 540	982	63,8	44,1	3,3	4,1
Do Fundo Social Europeu (FSE)	1 415	926	65,4	50,7	3,1	3,8
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	125	56	45,0	-16,6	0,2	0,2
Administração (b)	333	284	85,2	-3,0	0,9	1,2
Despesas com pessoal	223	216	96,8	2,7	0,7	0,9
Aquisição de bens e serviços	63	44	69,8	-10,1	0,1	0,2
Outras	47	24	50,7	-28,5	0,1	0,1
Passivos Financeiros (4) (c)	263	1	0,2	276,5	0,0	n.a
Empréstimos de curto prazo	260	0	0,0	0,0	0,0	n.a
Outros Passivos Financeiros	3	1	20,1	276,5	0,0	n.a
Aplicações Financeiras - IGFSS (3)	3 000	0	0,0	-100,0	0,0	n.a
Ativos financeiros - Títulos de curto prazo	3 000	0	0,0	-100,0	0,0	n.a
Outros Ativos Financeiros	0	0	69,7	7,4	0,0	n.a
Capitalização	12 403	5 888	47,5	-6,7	19,6	0,02
Ativos financeiros - FEFSS (2)	12 394	5 882	47,5	-6,8	19,6	n.a
Despesas de Administração	9	6	58,9	20,2	0,0	0,02
Despesas de capital - FEFSS	0	0	24,2	37,0	0,0	0,0
Despesa total (1)	40 675	30 030	73,8	-9,3	100,0	n.a
Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4)	25 018	24 148	96,5	2,5	80,4	100,0

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Exceto despesas com a administração do sistema previdencial - capitalização.

(c) Passivos financeiros incluem amortização de empréstimos mais Outros Passivos financeiros

Fonte: Cálculos DGTC a partir dos valores das CSS 2015 e 2016.

As prestações sociais apresentaram um acréscimo de 1,2% face a 2015, influenciadas, por um lado, pelo comportamento da despesa com as prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho, as

quais têm a sua maior expressão nas prestações de desemprego¹, com um peso relativo de 6,3% na despesa efetiva, sofreram uma diminuição na ordem dos 14,3%, passando a € 1.510 M (menos € 251 M que no período homólogo anterior) e, por outro lado, pela evolução das prestações sociais diferidas (pensões e complementos), que, em 2016, se expandiram 2,4% em termos homólogos, com destaque para as pensões de velhice (75,1% do valor despendido com pensões e complementos) que sofreram um acréscimo de 3,0% (mais € 350 M) em termos homólogos.

A evolução da despesa com as prestações de desemprego foi consequência do efeito conjugado das alterações às regras de atribuição destas prestações e dos efeitos do ciclo económico, tendo contribuído para este resultado todas as componentes de maior expressão neste grupo de despesas², com destaque para o subsídio de desemprego, com um recuo de 15,2% (menos € 197 M), componente que representa a maior fatia destas despesas (72,9%).

O comportamento das despesas com pensões de velhice verificado no período de referência incorpora, entre outros, os efeitos das seguintes medidas: restrição na atribuição de pensões antecipadas, aumento da idade normal da reforma para os 66 anos e 2 meses em 2016, levantamento da suspensão do regime de atualização das pensões atribuídas pelo sistema de segurança social³ e, ainda, os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema⁴.

As despesas com complementos de pensão suportadas pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC)⁵, em 2016, registaram uma redução de 33,4% (que compara com 67,5% em 2015), relativamente ao período homólogo, em consequência da aplicação do Despacho do SESSS 2.201/2015, de 9/02/2015⁶. Com efeito, tendo-se verificado que, nos últimos anos, o valor da despesa do Fundo se tem situado acima do valor da receita, implicando uma situação económica e financeira desajustada⁷, foi determinado que, a partir do mês de fevereiro de 2015, as

¹ Em expansão desde 2011, as despesas com subsídio de desemprego apresentaram em 2014 uma evolução negativa em termos homólogos (menos 20,5%), tendência que se estendeu a 2015 (menos 21,3%) e a 2016 (menos 15,2%).

² Neste grupo apenas as despesas da rubrica residual outras e as alocadas ao pagamento de garantias salariais evidenciaram evoluções positivas, sendo que no seu conjunto representaram apenas 8,0% do agrupamento.

³ Decreto-Lei 254-B/2015, de 31/12.

⁴ “Em 31 de dezembro de 2016, a população residente em Portugal foi estimada em 10 309 573 pessoas, (menos 31.757 face a 2015). Este resultado traduziu-se numa taxa de crescimento efetivo negativa de -0,31%, reflexo da conjugação dos saldos natural e migratório negativos. Registou-se um novo aumento de nascimentos (87.126 nados vivos), contudo este aumento foi insuficiente para compensar o número de óbitos (110.535), mantendo-se o saldo natural negativo (- 23.409 em 2016, comparado a -23.011 em 2015). Apesar da diminuição do número de emigrantes, e da estabilização do número de imigrantes continuou a verificar-se um saldo migratório negativo (-8.348), ainda que mais atenuado comparativamente com 2015 (-10.481). (...)” – INE, 16/06/2017 – Estimativas da população residente em Portugal (2016).

“Em Portugal, o índice de envelhecimento da população, medido pelo rácio entre população idosa (65 ou mais anos) e população jovem (0-14 anos), registou um valor de 146,5 em 2015, maior do que no ano anterior (141,3).” – INE, 20/12/2016, Anuários Estatísticos Regionais.

⁵ O FESSPBC integra o regime complementar de iniciativa coletiva, de instituição facultativa, de proteção social dos profissionais daquele setor, regulamentado pela Portaria 140/92, de 4/03, com a redação dada pelas Portarias 96/93 e 101/94, de 25/01 e de 9/02, respetivamente. De acordo com o Regulamento, são concedidas prestações pecuniárias nas eventualidades de invalidez, velhice e morte, complementares de idênticas prestações do regime geral de segurança social e prestações pecuniárias de apoio social. Constituem receitas do Fundo as quotizações obrigatórias representadas por 12% das gratificações recebidas pelo pessoal ao serviço das salas de jogo tradicionais dos casinos, as contribuições facultativas previstas no Regulamento e, ainda, rendimentos de imóveis e de aplicações financeiras. Este regulamento foi alterado pela Portaria 12/2017, de 9/01.

⁶ Publicado no DR, 2.ª S, de 3/03/2015. Revogado pela Portaria 12/2017, de 9/01.

⁷ Receita: € 809 m (2016), € 839 m (2015), € 764 m (2014), € 725 m (2013), € 1.087 m (2012) e € 1.673 m (2011). Despesa: € 929 m (2016), € 1.375 m (2015), € 4.182 m (2014), € 4.198 m (2013), € 4.553 m (2012) e € 4.185 m (2011).



prestações pecuniárias asseguradas pelo Fundo fossem reduzidas nos seguintes termos: em 50% no mês de fevereiro de 2015; em 60% no mês de março de 2015; em 70% no mês de abril de 2015 e em 80% a partir do mês de maio de 2015. A partir de janeiro de 2017 foi revertido 50% do montante total da redução, nos termos do art. 4.º da Portaria 12/2017.

Na mesma linha verificou-se uma apreciação da despesa com prestações sociais diretamente indexadas à condição de recursos dos potenciais beneficiários cujos critérios de acesso se haviam tornado mais exigentes e restringidos os valores associados¹ durante a vigência do PAEF, medidas que em 2016 foram objeto de algum tipo de reversão: abono de família (mais € 16 M, 2,5%); rendimento social de inserção (mais € 47 M, 16,5%); e complemento solidário para idosos (mais € 13 M, 6,6%), em consequência das medidas adotadas com vista ao aumento da coesão social, recuperação dos rendimentos das famílias e promoção da natalidade.

Merecem ainda destaque as pensões do sistema de regimes especiais, que passaram a constituir encargo da segurança social a partir de 01/01/2012, mas cujo efeito sobre o sistema é neutro, uma vez que o respetivo financiamento provém exclusivamente de outras entidades (incluindo os custos de administração imputados). Em 2016, esta despesa representou 2,0% da despesa efetiva, menos 1,8% que no período homólogo anterior.

A despesa com “*Ação social*”² cresceu 0,2%, passando a € 1.727 M (7,2% da despesa efetiva). As “*Transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos*” absorveram a parte mais significativa destes recursos (85,5%), mais 0,3% em termos homólogos.

O total das despesas com “*Formação profissional e PAE*” correspondeu a 6,4% da despesa efetiva, apresentando um acréscimo na ordem dos 25,9% face ao ano anterior, atingindo o montante de € 1.535 M (mais € 316 M que em 2015). Este acréscimo resulta, essencialmente, das despesas com formação profissional com financiamento do FSE 50,7% (€ 312 M). Sobre as despesas com formação profissional verificou-se que vinham sendo contabilizados, nesta rubrica, valores relativos a intervenções que não visavam total ou parcialmente tal fim por ausência de comunicação ao IGFSS de toda a informação relevante para uma correta relevação contabilística dessas despesas, o que levou à formulação da recomendação 66-PCGE/2013. Compulsado o OSS para 2017 e respetiva execução relativa ao 1.º semestre do mesmo ano, constata-se que a situação se encontra regularizada, considerando-se totalmente acolhida a mencionada recomendação.

As despesas com a “*Administração*” do sistema apresentaram uma tendência evolutiva decrescente (menos 3,0%), mantendo-se a tendência iniciada em 2015, ano em que aquelas despesas apresentaram uma evolução negativa de 8,9%, que compara com uma evolução acentuadamente crescente nos anos anteriores (mais 3,6% em 2014; mais 6,7%, em 2013). Neste agrupamento, todas as despesas regrediram (“*Aquisições de bens e serviços*” menos 10,1%; e “*Outras*” menos 28,5%), com exceção das “*Despesas com pessoal*” que evidenciaram uma taxa crescente de 2,7%, influenciadas principalmente pela reversão das restrições aplicadas à massa salarial pública e o aumento do esforço contributivo para a CGA. Já as despesas de administração imputadas à componente “*Capitalização*” do sistema previdencial aumentaram 20,2% em termos homólogos, tendo atingido, em 2016, € 6 M. Este aumento decorre do acréscimo das despesas com pessoal (16,5%, € 203 m) que, para além de refletirem a reposição dos cortes salariais operadas nos anos de 2015 e 2016, refletem, também, a admissão de novos efetivos em 2016 (mais

¹ Decreto-Lei 133/2012, de 27/06.

² A proteção da Ação Social realiza-se através da concessão de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de exceção, prestações em espécie, acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais e no apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais.

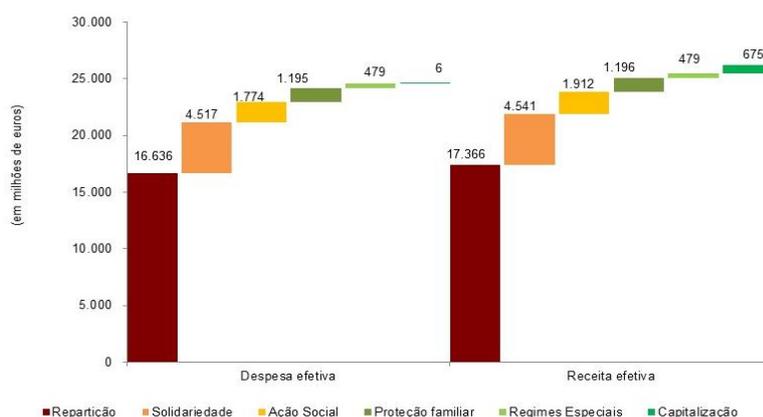
19,2%)¹, das despesas com encargos financeiros do FEFSS (28,7%, € 424 m), dos impostos retidos nos dividendos provenientes do estrangeiro obtidos pelo FEFSS (26,5%, € 317 m) e do decréscimo das despesas com aquisições de bens e serviços (1,7%, € 12 m).

12.2.2.4. Execução orçamental por componentes e subsistemas

A LBSS estabelece que o SSS abrange o sistema de proteção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar. Decompõe ainda o primeiro nos subsistemas de solidariedade, de proteção familiar e de ação social. Para efeitos da sua gestão financeira, o sistema previdencial é dividido pela repartição e pela capitalização. A primeira alteração à LOE/2012 (Lei 20/2012) veio estabelecer um novo sistema - sistema dos regimes especiais.

O gráfico seguinte ilustra a movimentação de recursos efetivos por componentes e subsistemas.

Gráfico C. 1 – Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas



Fonte: IGFSS.

A maior movimentação de recursos coube à componente de repartição do sistema previdencial, que acomodou a receita de contribuições e quotizações (€ 14.778 M; 85,1% da receita efetiva deste sistema) e o pagamento da maior fatia das prestações sociais diferidas (pensões: € 11.836 M; 71,2% da despesa efetiva)², cabendo-lhe também o pagamento das prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas, como sejam os subsídios por doença, desemprego, parentalidade, acidentes de trabalho, entre outros. Estas prestações, incluindo as pensões, constituem as transferências para as famílias, as quais foram na ordem dos € 14.140 M e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial – repartição.

Em 2016, a componente de repartição do sistema previdencial, obteve, do OE, um financiamento extraordinário de € 650 M, destinado ao financiamento do seu défice (menos 27,4%, em termos homólogos), o qual representou 3,7% da receita efetiva daquele sistema e cerca de 28,0% das transferências correntes do mesmo.

¹ O mapa de pessoal do IGFCSS em 2015 contava com 26 elementos e em 2016 passou para 31, com a admissão de 5 técnicos superiores.

² Em 2016, as pensões e complementos pagos pelo sistema previdencial - repartição representaram 73,4% do total, cabendo ao subsistema de solidariedade 21,4% (€ 3.456 M), ao de proteção familiar 2,2% (€ 353 M) e ao sistema de regimes especiais 3,0% (€ 479 M).



A componente de capitalização foi a menos relevante no total da receita e despesa efetivas, com a despesa efetiva a corresponder em grande medida aos custos de gestão do FEFSS e as receitas efetivas (€ 675 M) aos “*Rendimentos de propriedade*” de ativos do Fundo (€ 447 M) e às transferências da componente de repartição (€ 227 M). Em termos relativos, esta componente foi a que registou maior acréscimo na receita e despesa efetivas de 34,4% e 20,2%, respetivamente.

No sistema de proteção social de cidadania, o maior volume financeiro esteve a cargo do subsistema de solidariedade, cuja receita efetiva totalizou € 4.541 M, dos quais 99,5% (€ 4.517 M) foram provenientes de transferências correntes da administração central. Neste subsistema, 94,2% dos gastos (€ 4.253 M) traduziram-se em transferências correntes para as famílias, destinadas ao financiamento de situações de necessidade pessoal ou familiar, incluindo o RSI (€ 335 M), as pensões sociais e complementos (€ 3.456 M), o subsídio social de desemprego (€ 232 M), o complemento de desemprego (€ 30 M) e o CSI (€ 203 M).

O subsistema de ação social foi maioritariamente (86,4%) financiado por transferências correntes da administração central (€ 1.652 M) e por receitas provenientes dos jogos da SCML (€ 218 M; 11,4%) e aplicou a maior fatia dos seus recursos em apoios financeiros (transferências e subsídios) concedidos às IPSS e equiparadas (83,2%), tendo canalizado apenas cerca de 5,0% dos seus recursos para o apoio social direto às famílias. Face a 2015, a receita efetiva alocada a este subsistema aumentou 0,6%, tendo a despesa efetiva recuado 3,3%. As transferências correntes e de capital para as IPSS e equiparadas expandiram-se, em termos homólogos, 1,2% e 30,8%, respetivamente, enquanto os subsídios recuaram 67,8% no mesmo período.

No subsistema de proteção familiar, 98,6% da receita efetiva adveio de transferências correntes da administração central e a restante de receitas fiscais consignadas, perfazendo o total de € 1.180 M e a despesa tem a sua maior expressão nas transferências para as famílias, que totalizaram, em 2016, € 1.150 M, (96,2% da despesa efetiva deste subsistema), no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência.

O sistema regimes especiais foi financiado por transferências do OE¹ no valor de € 479 M e acomodou despesa de igual montante².

12.2.2.5. Saldo de execução orçamental

O saldo de execução orçamental de 2016 (Quadro C.11) foi de € 818 M (valor que compara com um saldo de € 1.183 M no período homólogo anterior), o qual permitiu um acréscimo de 26,5% no saldo de execução orçamental acumulado no período. Estes saldos evidenciaram uma tendência negativa entre 2010 e 2012, caracterizada por uma degradação consistente dos saldos do SSS, consentânea com os efeitos da forte contração do tecido económico (consequência da crise financeira internacional de 2008)³, só retomando uma evolução crescente devido a transferências extraordinárias do OE para esse efeito. A erosão destes saldos absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos de 2008 e 2009 da componente repartição, cuja transferência para capitalização se efetivou apenas em

¹ Estado € 478 M e CGA € 0,7 M.

² Pensões (€ 479 M) e despesas de administração (€ 0,2 M).

³ Em 2010, 2011 e 2012 registou valores negativos (€ 35 M em 2010, € 367 M em 2011 e € 1.188 M em 2012), situação que representou uma degradação do saldo de execução orçamental no final desses exercícios de 1,4%, 14,5% e 54,8%, respetivamente.

2014) e obrigou a um reforço das transferências do OE¹, transferências que atingiram a sua maior expressão em 2013.

Ainda sobre a transferência de verbas do sistema previdencial para o FEFSS (art. 91.º da Lei 4/2007, de 16/01), o valor transferido (€ 227 M), durante o ano de 2016, da componente de repartição para a componente de capitalização, respeitou à receita obtida na alienação de imóveis, relativa a 2016, € 27 M e, bem assim, a saldos de anos anteriores da componente repartição, que totalizaram € 200 M, dos quais apenas € 81 M foram efetivamente apurados no regime previdencial repartição, tendo os restantes € 119 M constituído as transferências provenientes do regime de proteção social de cidadania.

Em 2016 foi integrado, para aplicação em despesa, 36,4% (€ 1.125 M) do saldo acumulado de anos anteriores, distribuído pelas componentes do sistema previdencial (€ 513 M em repartição e € 582 M em capitalização) e de ação social (€ 31 M). Dos € 1.966 M não integrados para aplicação em despesa, € 1.345 M respeitam à componente de repartição (72,4% do seu saldo inicial acumulado), € 5 M ao subsistema de proteção familiar (100,0% do seu saldo inicial acumulado), € 36 M ao subsistema de solidariedade (100,0% do seu saldo inicial acumulado), € 580 M ao subsistema de ação social (95,0% do seu saldo inicial acumulado), e € 14 m ao sistema dos regimes especiais.

No que se refere ao desempenho da execução orçamental de 2016, o sistema previdencial repartição apresentou um saldo positivo de € 731 M², enquanto na sua componente de capitalização o resultado da execução orçamental foi negativo em € 79 M. Já no sistema de proteção social de cidadania, todos os subsistemas apresentaram saldos positivos no mesmo período: ação social, € 141 M, solidariedade € 24 M e proteção familiar € 1 M.

No saldo de execução orçamental acumulado no final de 2016 (€ 3.909 M), 66,2% respeitou à componente de repartição do sistema previdencial (€ 2.588 M), 12,9% à componente de capitalização (€ 503 M), 1,5% ao subsistema de solidariedade (€ 60 M), 0,1% ao subsistema de proteção familiar (€ 6 M) e 19,2% ao subsistema de ação social (€ 752 M). O sistema dos regimes especiais apresenta um saldo acumulado de € 21 m.

Quadro C. 11 – Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas

(em milhões de euros)

Designação	Componentes do sistema previdencial		Subsistemas do sistema de proteção social de cidadania			Sistema regimes especiais	Total	Tvh
	Repartição	Capitalização	Proteção familiar	Solidariedade	Ação social			
1. SEO inicial acumulado	1 858	582	5	36	610	0	3 091	62,0
2. Regularização do saldo do ano anterior	0	0	0	0	0	0	0	
3. Saldo do ano anterior ajustado (1)+(2)	1 858	582	5	36	610	0	3 091	62,0
4. Saldo de anos anteriores integrado	513	582	0	0	31	0	1 125	63,5
5. Saldo de anos anteriores não integrado	1 345	0	5	36	580	0	1 966	61,1
6. Receita do ano	17 366	5 809	1 196	4 541	1 915	479	31 307	-9,4
7. Despesa do ano	16 636	5 888	1 195	4 517	1 774	479	30 489	-8,6
8. SEO do ano (6)-(7)	731	-79	1	24	141	0	818	-30,8
9. SEO do ano com saldo integrado (8)+(4)	1 243	503	1	24	172	0	1 943	3,9
10. SEO final acumulado (9)+(5)	2 588	503	6	60	752	0^(a)	3 909	26,5

a) Representa € 21 m.

Fonte: CSS/2016.

¹ € 857 M em 2012, € 1.430 M em 2013, € 1.329 M em 2014, € 894 M em 2015 e € 650 M em 2016.

² Valor que acomoda a transferência extraordinária do OE (€ 650 M).



Lisboa,
R.
15
A

No final de 2016, o saldo de execução efetiva da segurança social registava € 1.564 M (Quadro C.12), mais 50,8% que em 2015. Destes, € 1.400 M foram apurados no sistema previdencial (€ 731 M em repartição e € 670 M em capitalização). No sistema de proteção social de cidadania, apenas os subsistemas de solidariedade (€ 24 M) e ação social (€ 139 M) apresentaram saldos positivos significativos, já que o subsistema de proteção familiar apresentou um saldo de € 1 M. O sistema regimes especiais regista um saldo de € 7 m.

Quadro C. 12 – Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas

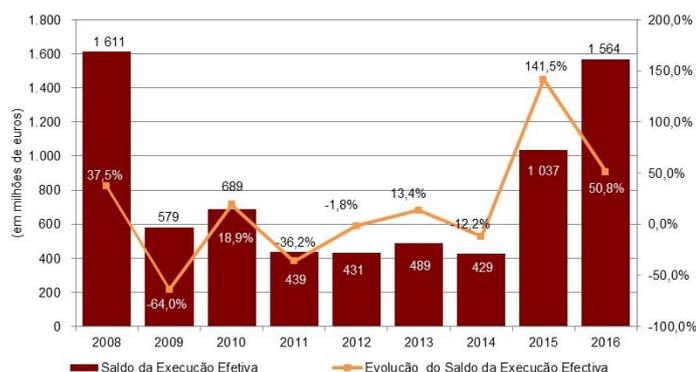
(em milhões de euros)

Componentes do Sistema de Segurança Social	Saldo em 31/12/2016	Saldos de anos anteriores integrado	Saldo de ativos financeiros	Saldo de passivos financeiros	Saldo de execução efetiva em 31/12/2016	Peso no Total	Tvh
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(2)-(3)-4)	(%)	(%)
Previdencial - repartição	1 243	513	0	0	731	46,7	62,9
Previdencial - capitalização	503	582	- 749	0	670	42,8	34,5
Sistema previdencial	1 746	1 095	- 749	0	1 400	89,5	47,9
Solidariedade	24	0	0	0	24	1,5	10,2
Proteção familiar	1	0	0	0	1	0,0	14 899,5
Ação social	172	31	3	- 1	139	8,9	103,4
Sistema proteção social e cidadania	197	31	3	- 1	164	10,5	81,5
Regimes especiais	0	0	0	0	0	0,0	-3,7
Total	1 943	1 125	- 746	- 1	1 564	100,0	50,8

Fonte: CSS/2015 e 2016.

Para a evolução do saldo de execução efetiva entre 2008 e 2016 (Gráfico C.2) contribuiu o crescimento das contribuições e quotizações e o esforço financeiro do Estado, através das transferências.

Gráfico C. 2 – Valor e variação homóloga do saldo de execução efetiva



Fonte: CSS de 2008 a 2016.

A desaceleração do crescimento da despesa, originada pelas reformas legislativas empreendidas quer ao nível das pensões quer quanto a grande parte das prestações, foi contrariada a partir de 2008 pelos efeitos da crise financeira que se disseminou à economia real, pressionando a despesa social, verificando-se,

simultaneamente, em 2009, uma sensível atenuação do crescimento da receita¹ e um aumento substancial da despesa (11,1%)², que gerou uma quebra de 64,0% no saldo de execução efetiva.

O aumento do saldo de execução efetiva verificado em 2010 traduz uma contração do crescimento da despesa para um nível inferior (4,0%) ao da expansão da receita (4,4%), que também baixa. Cabe, no entanto, referir que este efeito de evolução da receita efetiva a taxas mais vigorosas do que as que se vinham verificando na despesa efetiva já não foi visível no ano de 2011, onde a receita recuou mais do que a despesa efetiva, face a igual período de 2010.

Em 2012 manteve-se esta tendência, com o saldo a sofrer uma degradação da ordem dos 1,8% (de € 439 M para € 431 M), colocando-se muito abaixo do nível registado antes da crise financeira internacional (€ 1.611 M); o mesmo se verificou em 2013, onde a recuperação do saldo efetivo ficou por conta da transferência extraordinária do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, défice motivado pela forte exposição das receitas e despesas da SS à evolução do ciclo económico, cuja tendência continuou a ser de forte contração.

Em 2014, o saldo efetivo voltou a registar um decréscimo, situando-se 12,2% abaixo do verificado no período homólogo anterior, evolução que decorreu do abrandamento das transferências do OE, que no seu conjunto diminuíram cerca de 2,6%, quando comparadas com 2013. A ligeira melhoria do mercado de trabalho verificada sobretudo a partir do 2.º semestre de 2014 e durante 2015, um melhor desempenho na cobrança da receita e menores benefícios sociais (condicionados por via legislativa, decorrentes da aplicação de políticas ativas de emprego mais dinâmicas e consequência da recuperação do ciclo económico) vieram trazer ao saldo efetivo do sistema uma apreciação na ordem dos 141,5%, face ao período homólogo anterior, ainda assim abaixo do valor verificado antes da crise financeira internacional (2008).

Em 2015, a transferência extraordinária do OE para financiamento do défice da componente de repartição do sistema previdencial (€ 894 M) continuou a ser superior às necessidades (à semelhança do ocorrido em anos anteriores), as quais rondaram € 446 M³. Sem essa transferência, o saldo efetivo do SSS, no final de 2015, teria sido apenas de € 143 M (13,8% do apurado após financiamento do défice do sistema previdencial – repartição).

A recuperação do saldo efetivo do sistema que se vem verificando desde 2014 e que no ano em análise (2016) permitiu já a sua colocação em terreno positivo (€ 915 M) não impediu que também neste ano tivesse havido lugar a uma transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição no valor de € 650 M.

12.2.2.6. Comportamento de longo prazo da receita e despesa

Este ponto disponibiliza alguns dados que ajudam a conhecer o comportamento de médio e longo prazo do setor, incidindo, nomeadamente, na receita e despesa efetiva (Gráfico C.3), nas contribuições e

¹ As “Contribuições e quotizações” cresceram 0,4% e as “Transferências correntes da administração central” aumentaram 9,3%, que compara com um decréscimo de 11,3% em 2011.

² Em termos homólogos, a despesa com “Desemprego e apoio ao emprego” aumentou 30,6%, com “Formação profissional e PAE” 37,7%, com “RSP” 19,3%, com “Ação social” 12,3%, com “CSF” 105,6% e com “Parentalidade” 29,2%.

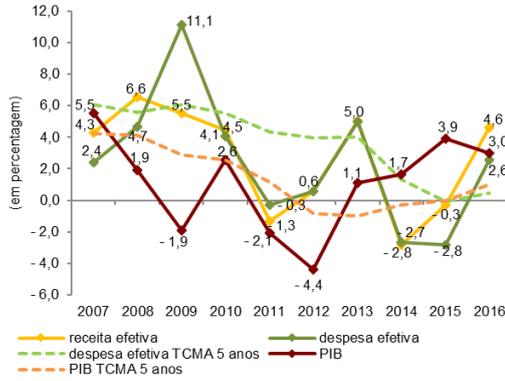
³ Se não tivesse ocorrido a transferência do saldo do sistema de proteção social de cidadania para o sistema previdencial – repartição, no valor de € 119 M, as necessidades de financiamento seriam de € 565 M.



luis...
Q.
AF
A

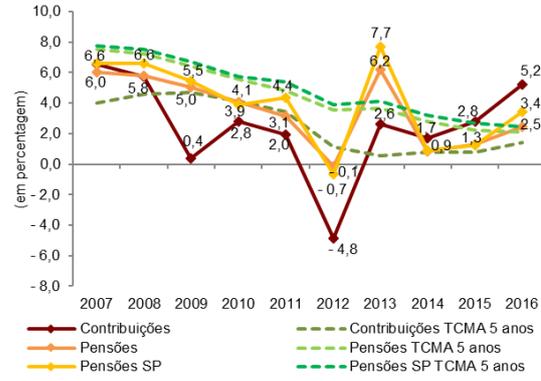
pensões (Gráfico C.4), no peso dos principais agregados da receita e despesa face ao PIB (Gráficos C.5 e C.6, respetivamente) e no equilíbrio do sistema previdencial¹.

Gráfico C. 3 – Variação (%) da receita e despesa efetiva



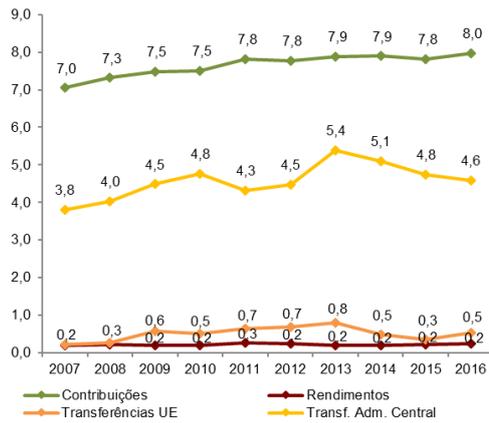
Fonte: CSS e INE.

Gráfico C. 4 – Variação (%) das contribuições e pensões



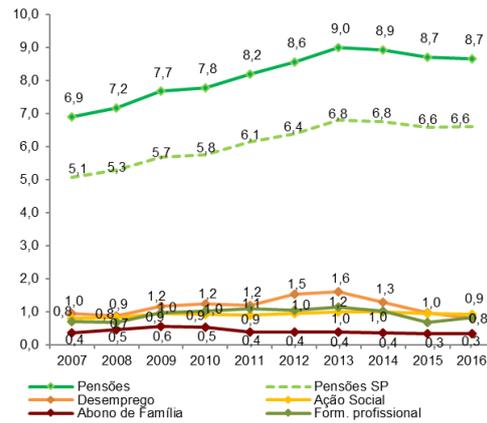
Fonte: CSS.

Gráfico C. 5 – Receitas em percentagem do PIB



Fonte: CSS e INE.

Gráfico C. 6 – Despesas em percentagem do PIB



Fonte: CSS e INE.

Durante vários anos, e até 2013, a despesa efetiva da segurança social apresentou uma variação superior à conseguida pelo PIB. A partir de 2014 o aumento do Produto coexiste com quebras na despesa (em 2014 e 2015) ou crescimentos menos pronunciados (2016)². Neste último ano, o crescimento da despesa (e receita) foi significativo, sendo que os próximos anos dirão se se tratou de um ajustamento face às quebras sentidas nos dois anos anteriores ou se se retomará o pendor mais expansionista do período anterior a 2014. Considerando a taxa de crescimento médio anual (TCMA) em períodos de 5 anos, verificamos que a tendência de crescimento da despesa acima do PIB se inverteu no período terminado em 2015 e que no quinquénio terminado em 2016 o crescimento médio do PIB foi o dobro do crescimento médio da despesa (1,0% e 0,5%, respetivamente)³.

¹ Não considera as pensões do sistema de regimes especiais (Regime Substitutivo Bancário e Pensões BPN). Utiliza o PIB, a preços correntes, que consta das Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, INE, 22/09/2017.

² A receita efetiva tem crescido, em regra, acima da despesa efetiva (são exceções os anos de 2009, 2011 e 2014) e em 2016 volta a apresentar um aumento maior que o do PIB (depois de um interregno em 2013 e 2014).

³ Nos últimos 5 anos a TCMA da receita foi de 1,4%.

Durante vários anos, a progressão da receita de contribuições foi inferior à verificada na despesa com pensões. Mas em 2014 deu-se uma inversão da tendência e o crescimento das contribuições superou o das pensões (em 0,8 p.p.), situação que se consolidou em 2015 (1,5 p.p.) e em 2016 (2,7 p.p.). No entanto, no crescimento médio do último quinquênio ainda se faz sentir o efeito anterior, com a TCMA das pensões a atingir 2,1% e das contribuições a ficar em 1,4%.

Na generalidade do período, a despesa efetiva da segurança social confirma alguma capacidade contra cíclica, aumentando quando existem quebras no Produto ou acelerando com desacelerações do mesmo. Mas os anos de 2011, em que a despesa diminuiu 0,3% apesar do rendimento ter diminuído 2,1%, e de 2013, em que a despesa aumentou 5,0% quando o PIB apenas aumentou 1,1%, parecem indicar que ao funcionamento das despesas sociais como estabilizador automático da economia se sobrepôs a estratégia de redução de despesa, justificada no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira¹. Sabendo-se que a maior parte da despesa é utilizada no pagamento de pensões (67,8% em 2016, face a 59,1% em 2002) e que este é relativamente rígido e tem crescido a um ritmo não só superior ao crescimento do PIB mas também do total da despesa efetiva, percebe-se que o sistema dispõe de uma margem relativamente reduzida para responder ao impacto social dos ciclos económicos.

As contribuições constituem a maior fonte de receita da segurança social e o seu peso passou de 7,0% do PIB em 2007 para 8,0% em 2016. No entanto, até 2010, foram as transferências da Administração Central a financiar a expansão da despesa do setor, com crescimentos médios anuais próximos ou superiores a 10%. Já em 2013, beneficiou de um aumento substancial que colocou o seu peso em 5,4% do PIB (depois de quebras em 2011 e 2012). Desde então tem registado diminuições anuais, caindo para 4,6% do PIB em 2016. As transferências da UE evoluíram até 0,8% do PIB em 2013, baixando depois em 2014 e 2015. Em 2016 recuperaram alguma relevância, para 0,5%. Os Rendimentos mantiveram-se estáveis em torno dos 0,2% do PIB².

As pensões dominam a despesa efetiva e, em percentagem do PIB, aumentaram de 6,9% em 2007 para 9,0% em 2013 (e de 5,1% para 6,8% nas pensões do sistema previdencial). A redução de peso verificada nos anos seguintes (8,9% em 2014 e 8,7% em 2015 e 2016) resulta do facto da despesa com pensões ter aumentado a um ritmo inferior ao do PIB nominal. Em 2016, as despesas com ação social baixaram ligeiramente, para 0,9% do PIB, com o abono de família estabilizaram, em 0,3%, e com formação profissional e políticas ativas de emprego progrediram, para 0,8%. O gasto com desemprego e apoio ao emprego progrediu até 1,6% do PIB em 2013, mostrando que as medidas de redução desta despesa foram insuficientes para acomodar os efeitos da crise. Com a recuperação económica, o recuo do desemprego e criação líquida de emprego acabou por baixar nos anos seguintes, até 0,8% em 2016³. A despesa efetiva em percentagem do PIB progrediu de 10,9% em 2007 para 14,3% em 2013, baixando nos anos seguintes (12,8% em 2016).

O Gráfico C.7 reúne um conjunto de dados da evolução do sistema previdencial. A despesa com pensões do sistema previdencial em 2016 foi praticamente o dobro da que se registou em 2002 (mais 99,8%), enquanto as contribuições cresceram 45,3% no mesmo período. A diferença entre a receita de

¹ Em 2011, perante um cenário de recessão económica e aumento do desemprego, a despesa aplicada em desemprego e apoio ao emprego diminuiu 5,3%. A quebra da despesa com pensões em 2012 deve-se, essencialmente, à suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal (aos trabalhadores e pensionistas do setor público), sendo que o veto do Tribunal Constitucional à medida (e consequente obrigação de reposição) explica a expansão desta despesa em 2013 (6,2%) que, por sua vez, condiciona o comportamento da despesa efetiva.

² As componentes destacadas representaram 97,9% da receita efetiva. São ainda relevantes as transferências da SCML (0,1% do PIB), as taxas, multas e outras penalidades e as reposições.

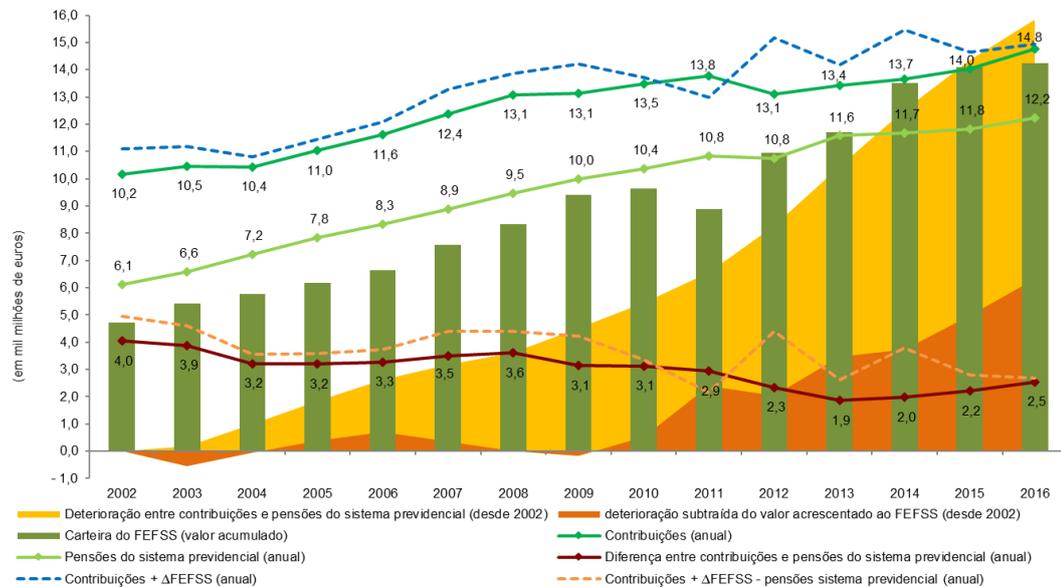
³ Estas componentes valiam 90,7% da despesa efetiva. Destaque ainda para os gastos com doença e parentalidade (0,3% do PIB cada), RSI e administração (0,2% do PIB cada) e com prestações por morte e CSI (0,1% do PIB cada).



luis...
R.
A

contribuições e as pensões pagas degradou-se 37,1% (mas encontra-se em recuperação desde os 54,1% de 2013), passando de € 4.045 M para € 2.543 M¹. Note-se que as receitas de contribuições cresceram abaixo da despesa com pensões, exceto em 2007 e de 2014 a 2016.

Gráfico C. 7 – Evolução do sistema previdencial (SP)



Fonte: CSS e IGFCSS.

Em termos acumulados, esta deterioração anual ascende a € 15.852 M, distanciando-se já do valor total da carteira do FEFSS (€ 14.246 M)². No entanto, se entendermos que os acréscimos de valor do FEFSS constituem uma forma de compensar parte da deterioração da capacidade de financiamento do sistema, poderíamos concluir que, pelo menos até 2009, o acréscimo de valor do FEFSS compensou a deterioração da cobertura das pensões pelas contribuições. Desde então, a deterioração compensada do valor acrescentado pelo Fundo tem apresentado uma tendência de aumento, atingindo um valor acumulado de € 6.323 M em 2016.

Face a um contexto de progressivo envelhecimento populacional, de recurso a medidas de incentivo ao emprego que limitam a receita contributiva e em que a inovação tecnológica permite a supressão de empregos e a substituição de trabalhadores por máquinas³, será importante perceber se o sistema de segurança social conseguirá aumentar a sua sustentabilidade, diminuindo ou anulando a deterioração do rácio contribuições/pensões e se o fará promovendo um maior crescimento das contribuições face às pensões e/ou moderando substancialmente o crescimento da despesa com pensões (como ocorreu em 2014 e 2015) e/ou reinventando a sua forma de financiamento.

Em 2016, a economia manteve a trajetória de melhoria na área do emprego (aumento da taxa de emprego e do número de empregados, diminuição da taxa de desemprego e do número de desempregados), mas a maior parte dos indicadores ainda não recuperaram os níveis pré-crise. A dinâmica económica e social

¹ Somando a valorização anual do FEFSS às contribuições a redução é de 45,8%.

² Desde 2012 que o valor acumulado no FEFSS é superior à despesa anual com pensões do sistema previdencial.

³ Na lógica redistributiva, a sustentabilidade da despesa social depende também da capacidade de gerar receita, pelo que pode também ser condicionada por políticas económicas que afetem as fontes de financiamento, seja pela redução ou isenção de contribuições, seja pela criação de condições que prejudiquem o aumento do número e da capacidade contributiva de cidadãos e empresas.

ainda não encontrou forma de estancar a diminuição da população residente e aumentar a população ativa.

Para reforçar a sustentabilidade do sistema de segurança social e manter as suas características essenciais, deverá ser necessário reforçar a criação de emprego e favorecer o aumento da massa salarial, não se podendo colocar de parte estratégias de compatibilização da despesa com os novos cenários demográficos e de atuação sobre os fatores que possam estar a provocar a erosão da receita.

12.2.3. Balanço

O quadro seguinte evidencia a situação financeira e patrimonial da segurança social no período de 2014 a 2016, traduzida na evolução do ativo, dos fundos próprios e do passivo.

Quadro C. 13 – Balanço da segurança social

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2014	2015	2016		2015/2014		2016/2015	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Ativo Bruto								
Imobilizado	855	827	822	2,7	-28	-3,3	-5	-0,6
Existências	1	2	2	0,0	0	9,7	0	5,3
Dívidas de terceiros	11 575	12 404	12 579	40,7	830	7,2	175	1,4
Disponibilidades	15 681	16 495	17 537	56,7	814	5,2	1 043	6,3
Acréscimos e diferimentos	31	42	3	0,0	10	33,6	-39	-93,6
Total do Ativo bruto	28 143	29 769	30 943	100,0	1 626	5,8	1 174	3,9
Amortizações/Provisões imobilizado	474	481	488		7	1,5	7	1,5
Provisões para cobranças duvidosas	5 230	5 300	7 546		70	1,3	2 246	42,4
Total Ativo líquido	22 440	23 989	22 909		1 549	6,9	-1 080	-4,5
Fundos Próprios								
Património	12 965	14 771	15 366	71,3	1 806	13,9	595	4,0
Cedências de ativos	-1	-3	-3	0,0	-2	185,9	0	8,0
Reservas	1 070	1 052	1 046	4,9	-19	-1,7	-6	-0,5
Resultados transitados	5 236	5 514	4 323	20,1	278	5,3	-1 191	-21,6
Resultado líquido do exercício	2 072	1 466	810	3,8	-606	-29,3	-656	-44,7
Total dos Fundos próprios	21 343	22 800	21 542	100,0	1 457	6,8	-1 258	-5,5
Passivo								
Provisões para riscos e encargos	17	26	20	1,4	9	51,0	-6	-24,2
Dívidas a terceiros	294	281	275	20,1	-13	-4,4	-6	-2,0
Acréscimos e diferimentos	786	882	1 072	78,4	96	12,2	190	21,5
Total do Passivo	1 097	1 189	1 367	100,0	92	8,4	178	15,0
Total dos Fundos próprios e do Passivo	22 440	23 989	22 909		1 549	6,9	-1 080	-4,5

Fonte: CSS/2014, CSS/2015 e CSS/2016.

Do conjunto dos ativos da segurança social destacam-se as disponibilidades e as dívidas de terceiros que representam em 2016, relativamente ao ativo bruto, cerca de 56,7% e 40,7%, respetivamente. As provisões para cobrança duvidosa ascendem a 60,0% do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado/provisionado em 59,4%, reduzindo o valor do ativo líquido a cerca de 74,0% do valor do ativo bruto. O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade (94,0%) por “Fundos Próprios”.



12.2.3.1. Ativo

12.2.3.1.1. Imobilizado

O imobilizado do sistema de segurança social é constituído por *imobilizações incorpóreas, corpóreas e investimentos financeiros*, representando, em 2016, 2,7% do ativo bruto (2,8% em 2015) e 1,5% do ativo líquido (1,4% em 2015), registando em 2016 face ao período homólogo anterior uma diminuição de 0,6% no ativo bruto e de 3,6% no líquido.

Quadro C. 14 – Evolução do Imobilizado no triénio 2014 a 2016

(em milhões de euros)

Imobilizado	2014		2015		2016	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	1	0	5	3	5	1
Imobilizações corpóreas	653	197	660	197	666	197
Investimentos financeiros	201	185	161	146	151	136
Total	855	382	827	346	822	334

Fonte: CSS/2014, CSS/2015 e CSS/2016.

O *imobilizado corpóreo* é a componente mais significativa. Em 2016 verificou-se um acréscimo em termos brutos (mais 0,8% face a 2015) e uma ligeira redução em termos líquidos (menos 0,2%). Em valor bruto as componentes mais significativas são o “*Equipamento básico*” (53,6%) e os “*Edifícios e outras construções*” (29,9%). No entanto, em valor líquido, a segunda representa 65,0% do total e a primeira apenas 13,3%, o que está em linha com os períodos de amortização aplicáveis a cada componente. Com efeito, os imóveis têm períodos de amortização muito mais longos que os bens móveis. De todo o modo, verifica-se que estes últimos apresentam níveis de amortizações superiores a 92,5%¹, o que significa que grande parte destes bens já chegou ao final da sua vida útil e, eventualmente, alguns já se encontram obsoletos. Em termos globais, o *imobilizado corpóreo* está amortizado em cerca de 70,4%.

Em 2016, os *investimentos financeiros* continuam a diminuir quer em termos brutos quer em termos líquidos, com as suas 3 componentes mais significativas a refletirem-no relativamente ao período homólogo: *Partes de capital* menos 11,8% no ativo bruto (69,3% em 2015) e 27,6% no ativo líquido (77,9% em 2015), *Investimentos em imóveis* 6,2% no ativo bruto (10,9% em 2015) e 6,4% no ativo líquido (11,8% em 2015) e *Outras aplicações financeiras* 5,7% quer em termos brutos quer em termos líquidos (16,6% em 2015). Estes decréscimos resultam, essencialmente, da desvalorização de *Partes de capital* que integram a reserva estratégica do FEFSS², de alienações e cedências de *imóveis*³, bem como de regularizações contabilísticas por via de abates⁴ ou de reclassificação de investimentos financeiros em imobilizado corpóreo⁵; e da diminuição do valor dos depósitos constituídos como garantias no âmbito das Linhas de Crédito I e II de Apoio à Economia Social, em função de parte das amortizações já efetuadas pelas instituições relativamente aos empréstimos que haviam contratado com a CEMG.

¹ Valores já amortizados: equipamento básico 92,7%; equipamento administrativo 98,9%; equipamento de transporte 95,3%; ferramentas e utensílios 99,9%; e outras imobilizações corpóreas 95,7%.

² Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 13.3. – *Património financeiro*.

³ Imóveis alienados pelo IGFSS e cedidos a título gratuito pelo mesmo Instituto ao IHRU e a vários Municípios ao abrigo das Leis 82-B/2014 e 7-A/2016.

⁴ Abates para efeitos de regularização contabilística de imóveis que já haviam sido alienados ou cedidos em anos anteriores ou devido a registos em duplicado, sendo que muitas destas situações foram identificadas em anteriores Pareceres sobre a CGE.

⁵ O ISSA procedeu a transferências de investimentos em imóveis para imobilizado corpóreo em mais de € 4 M.

12.2.3.1.1.1. Garantias – Linhas de crédito de apoio à economia social

Entre o MTSSS, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), a União das Misericórdias (UM), a União das Mutualidades Portuguesas (UMP) e a Caixa Económica Montepio Geral (CEMG) foram celebrados dois protocolos de cooperação, nos termos dos quais as partes se propunham apoiar a atividade das entidades do setor social através da criação de duas linhas de crédito, uma no valor de € 50 M e outra no valor de € 12,5 M (protocolos assinados em 15/06/2012 e em 21/12/2012, respetivamente), podendo recorrer a estes financiamentos IPSS, Misericórdias, Fundações, Mutualidades e Centros Sociais das Igrejas que pretendessem efetuar investimentos para reforço da sua atividade dentro das suas áreas de intervenção ou em novas áreas, modernização de serviços prestados à comunidade ou modernização da sua gestão e que, por causa disso, tivessem ficado em desequilíbrio financeiro de médio e curto prazo.

Estas linhas de crédito, no valor total de € 62,5 M, encontram-se garantidas pelo MTSSS¹, que, através do IGFSS, efetuou junto da CEMG dois depósitos bancários, em condições de mercado, no exato valor de cada uma daquelas linhas de crédito e que, nos termos dos acordos celebrados entre as duas instituições², se deverão manter enquanto vigorar algum dos empréstimos concedidos ao abrigo destes protocolos, sendo que, com o decurso do tempo³ e à medida que forem sendo efetuadas as amortizações do capital emprestado, os referidos depósitos irão sendo reduzidos mensalmente dessas importâncias. O prazo inicialmente estabelecido nos protocolos foi de 7 anos (84 meses, até 2019). No entanto, em 16/10/2014 a CEMG e o IGFSS celebraram o 1.º aditamento a cada um dos acordos iniciais alargando o prazo de vigência das garantias para 10,5 anos (126 meses, até 2023) e em 16/06/2016, celebraram o 2.º aditamento ao acordo inicial alargando o prazo inicial para 15,5 anos (186 meses, até 2028). O último aditamento, além do alargamento de prazo alterou também a taxa remuneratória do depósito a prazo⁴.

¹ Garantia prestada ao abrigo do n.º 5 do art. 54.º de Decreto-Lei 32/2012, de 13/02 (DLEO/2012), “*Pode o IGFSS, IP, em 2012 e mediante despacho do membro do Governo responsável pela área da segurança social, conceder garantias a favor do sistema financeiro, para cobertura das responsabilidades assumidas no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas instituições particulares de segurança social, até ao limite máximo de € 100.000.000, e havendo, em caso disso, lugar a ressarcimento no âmbito dos acordos de cooperação*”. Esta norma foi replicada no DLEO/2013, art. 50.º, n.º 6, e na Lei 75-A/2014, de 30/09 (2.ª alteração ao OE/2014), ficando por esclarecer se se trata de um limite máximo anual ou de um stock de dívida potencial. A Lei 75-A/2014 acresce à redação anterior o facto de se encontrarem ratificadas as garantias prestadas pelo IGFSS, IP em 2012. A LOE de 2015, no n.º 6 do art. 127.º, refere que “*No ano de 2015, pode o IGFSS conceder garantias a favor do sistema financeiro, para cobertura das responsabilidades assumidas no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas instituições particulares de solidariedade social, sempre que tal contribua para o reforço da função de solidariedade destas instituições até ao limite máximo de € 100.000,00, e havendo um caso disso, lugar a ressarcimento no âmbito dos acordos de cooperação*”. A LOE de 2016 no n.º 5 do art. 87.º inclui redação idêntica, mas o limite foi reduzido para € 52 M.

² Linha de crédito I (€ 50 M), acordo celebrado entre a CEMG e o IGFSS em 02/11/2012; Linha de crédito II (€ 12,5 M), acordo celebrado entre a CEMG e o IGFSS em 26/11/2012.

³ “*4. Decorrido o período de 2 (dois) anos, desde a data de constituição do depósito a prazo referido no número 1 da presente cláusula, o mesmo será deduzido mensalmente, no montante correspondente às amortizações contratuais que irão ocorrer nos contratos de mútuo celebrados nos termos do protocolo devidamente identificado no presente acordo*” – in acordo celebrado ente o IGFSS e a CEMG em 2/11/2012. Idem para o acordo celebrado entre as mesmas entidades em 26/12 do mesmo ano.

⁴ No ponto V de ambos os aditamentos aos acordos iniciais é referido que “*Atento o facto de se encontrarem as taxas de juro de mercado em vigor inferiores às que vigoravam inicialmente, e tendo por base o espírito das linhas de crédito, verifica-se que se demonstra serem mais gravosas, entre a CEMG e o Instituto foi acordado proceder-se à revisão das mesmas*”.



Tiveram acesso às linhas de crédito 296 instituições, sendo o valor total dos empréstimos concedidos de € 62,4 M¹. No quadro seguinte mostra-se da evolução da execução das linhas de crédito no final dos anos de 2015 e 2016:

Quadro C. 15 – Linhas de crédito de apoio à economia social

(em n.º e milhares de euros)

	Posição em 29/12/2015			Posição em 16/12/2016		
	N.º de Instituições	Capital Inicial	Capital em dívida	N.º de Instituições	Capital Inicial	Capital em dívida
Sem alteração de prazo (84 meses, até 2019)	69	10 565	7 591	49	7 163	3 941
Alteração de prazo efetuada (2023)	194	45 965	42 734	89	19 935	15 619
Alteração de prazo efetuada (2024)	0	0	0	10	4 305	642
Alteração de prazo efetuada (2028)	0	0	0	93	20 783	21 600
Em incumprimento	3	675	663	3	500	489
Liquidação por incumprimento - Utilização do DP do IGFSS	2	158	0	4	758	0
Liquidação por iniciativa da instituição	28	5.050	0	48	8 970	0
Total	296	62 413	50 988	296	62 413	42 291

Fonte: IGFSS, dados disponibilizados pela CEMG.

Na sequência dos primeiros aditamentos suprarreferidos, no final de 2015, cerca de 65,5% das instituições beneficiárias dos empréstimos concedidos ao abrigo das linhas de crédito tinham alargado os prazos dos empréstimos até ao seu limite máximo (2023), enquanto apenas 9,5% das instituições haviam procedido à amortização integral dos empréstimos, representando um reembolso de 8,1% do capital inicial das linhas de crédito. Na sequência dos segundos aditamentos, no final de 2016, 31,4% das instituições fizeram alteração dos contratos para o prazo mais alargado (2028) e apenas 16,6% das instituições mantinham o prazo inicial do empréstimo; 16,2% haviam já liquidado a totalidade do empréstimo por sua iniciativa, o que representou o reembolso de 11,5% do capital inicial.

A celebração dos contratos decorreu entre 2012 e 2014 e em 2015 verificou-se a primeira execução das garantias. No quadro infra estão indicadas as instituições que contraíram empréstimos e não cumpriram com o seu reembolso total ou parcial:

Quadro C. 16 – Instituições com liquidação por incumprimento

(em euros)

Linha de crédito	Instituições	Capital inicial	Montante executado			
			Capital	Juros	Despesas	Total
II	Instituição 1	57 668	55 918	3 003	0	58 921
II	Instituição 2	100 000	93 913	7 443	0	101 356
Total executado em 2015		157 668	149 831	10 447	0	160 278
I	Instituição 3	100 000	100 000	1 179	168	101 347
I	Instituição 4	500 000	494 751	6 786	624	502 161
Total executado em 2016		600 000	594 751	7 965	792	603 508
Total executado até 2016		757 668	744 582	18 412	792	763 786

Fonte: IGFSS.

¹ Linha de crédito I (empréstimos até € 500.000,00, por instituição), 156 instituições no total de € 49.988.550,00; Linha de Crédito II (empréstimos até € 100.000,00, por instituição), 140 instituições no total de € 12.424.637,00.

No final de 2016, o total de garantias executado foi de cerca de € 764 m. Para além do valor do capital mutuado, esta execução tem incluído também o valor dos juros e de outras despesas. Com efeito, a “Declaração”¹ emitida pelo IGFSS, aquando da celebração dos acordos iniciais com a CEMG, autoriza esta Caixa a constituir penhor sobre os depósitos a prazo para garantia dos contratos a celebrar e ainda para garantia de todas e quaisquer despesas, incluindo juros remuneratórios e moratórios, vencidos e vincendos, decorrentes dos contratos.

Tendo em conta, por um lado, que os depósitos titulados pelo IGFSS junto da CEMG constituem a primeira linha de garantia dos contratos de empréstimo celebrados no âmbito das linhas de crédito e, por outro, que o IGFSS pretende ver-se ressarcido pelas instituições beneficiárias dos empréstimos do custo total do incumprimento das obrigações contratuais assumidas por estas no âmbito dos contratos de empréstimo, foram celebrados entre o mencionado instituto e cada uma daquelas instituições acordos de garantia de pagamento. Estes acordos instituem, assim, formas de o IGFSS se ressarcir dos montantes executados pela CEMG na sequência do incumprimento por parte das referidas instituições.

No caso das instituições indicadas no Quadro C.16, os acordos de garantia, celebrados nos anos de 2012 e 2013, continham uma cláusula de aceitação, pelas instituições que haviam contratado empréstimos ao abrigo das linhas de crédito, de que, em caso de incumprimento dos contratos de empréstimo perante a CEMG, o valor em dívida pudesse ser objeto de compensação com verbas devidas pelo ISS em função dos acordos de cooperação em vigor. Constitui exceção o acordo de garantia celebrado entre o IGFSS e a instituição 3, que institui, para garantia de eventuais futuros incumprimentos, uma hipoteca sobre um prédio urbano.

Contudo, apenas para uma das instituições foi adotada a modalidade de ressarcimento prevista no acordo de garantia². Para as restantes foram tomadas outras opções: para duas foram antes celebrados acordos prestacionais³, encontrando-se uma em mora⁴, e para outra o processo encontra-se no Ministério Público com vista à recuperação do crédito⁵.

Os Protocolos que criaram ambas as Linhas de crédito previam no seu clausulado que as candidaturas das instituições seguiriam, até à respetiva aprovação pelo Conselho Executivo, um determinado procedimento, no qual se destaca a emissão de parecer pela entidade representante da instituição, parecer esse que, quando desfavorável, seria vinculativo na Linha I. Nos casos referenciados no Quadro C.16, as avaliações efetuadas denotam a ausência de fidedignidade da informação financeira apresentada pela Instituição 3 e pela Instituição 4, tendo ambas as candidaturas sido, não obstante, aprovadas⁶. Já no

¹ Linha de Crédito I, declaração emitida em 02/11/2012 e Linha de crédito II, declaração emitida em 26/12/2012.

² Instituição 4. De acordo com informação prestada pelo IGFSS, a Instituição assinou um acordo com plano de 137 prestações mensais fixas. O valor de cada uma destas prestações não é objeto de pagamento pela instituição devedora ao IGFSS, mas sim deduzido ao valor que aquela receberia por força de acordos de cooperação que mantém com o ISS (em setembro de 2017 consideravam-se ‘pagas’ 7 prestações, sendo a última de agosto do mesmo ano).

³ De acordo com informação prestada pelo IGFSS, para a instituição 2 a execução da garantia por dedução nos acordos de cooperação foi substituída por um Plano Especial de Revitalização (em setembro de 2017 tinha liquidado 28 prestações, sendo a última de agosto do mesmo ano) e para a instituição 3, a execução da hipoteca do imóvel foi substituída por um plano prestacional. De acordo ainda com a informação prestada pelo Instituto, em setembro de 2017 esta Instituição tinha liquidado 6 prestações e desde abril do mesmo ano que não efetua pagamentos, tendo o processo transitado para a Direção Jurídica e Contencioso de modo a acionar a garantia.

⁴ Instituição 3.

⁵ Instituição 1.

⁶ Relativamente à instituição 3, o respetivo relatório de avaliação conclui da seguinte forma: “*Pelo exposto, e tendo em consideração todos os comentários no presente relatório, apesar dos resultados previsionais apresentados, o cash-flow acumulado previsionial, o saldo acumulado de tesouraria e indicadores, consideramos que não é possível emitir um parecer fidedigno da situação económica e financeira da entidade em questão, dada a extensão das inconsistências*”



âmbito da Linha de Crédito II, de acordo com informação remetida pela Presidente da Comissão Executiva, a Instituição 1 recebeu parecer “plenamente favorável”, enquanto a Instituição 2 mereceu parecer “favorável, com acompanhamento”, tendo ambas as candidaturas sido aprovadas.

Em sede de contraditório, o Presidente da CNIS alega relativamente às Instituições 3 e 4 que “(...) nas duas situações referidas na proposta de relatório desse Tribunal (...), como denotando «falta de fidedignidade da informação financeira», não se verifica, formalmente, parecer desfavorável da CNIS – no sentido de o parecer ser o ato final do procedimento interno (...)”. Alega ainda que “Não se verificou, pois, qualquer situação de parecer desfavorável; e, se o houvera, não caberia à CNIS verificar a sequência da satisfação do seu parecer na Comissão Executiva”.

Atendendo ao exato teor dos pareceres produzidos, transcritos infra na parte pertinente, regista-se que o primeiro se pronuncia pela impossibilidade de emissão de um parecer por parte da entidade que procedeu à análise das demonstrações financeiras, dadas as inconsistências detetadas nas demonstrações financeiras apresentadas pela entidade. Ora, a referida impossibilidade de emitir opinião determinada pelo facto descrito não pode incluir-se no âmbito das opiniões favoráveis, antes se incluindo no âmbito das opiniões desfavoráveis¹. No segundo caso, é expressamente assumido pelo auditor que a entidade não reúne as condições mínimas de viabilidade económica e financeira para o efeito pretendido, sendo, portanto, claro que a opinião foi desfavorável. Pelas razões expostas, mantém-se o observado.

Regista-se ainda que os Protocolos têm vindo a ser objeto de alterações por via de aditamentos ou Declarações, subscritos, pela parte da Segurança Social, pelo Presidente do IGFSS e não pelo membro do Governo responsável pela área, diferentemente do que aconteceu com os Protocolos. Assim, ainda em 2012, foram celebrados acordos entre o IGFSS e a CEMG permitindo a esta debitar dos depósitos bancários constituídos para garantia dos empréstimos concedidos os montantes referentes a mora ou incumprimento, sem especificar se tais débitos se reportavam exclusivamente a capital em dívida ou se igualmente cobriam juros e outras eventuais despesas. Contudo, uma vez que os Protocolos fizeram corresponder os montantes dos depósitos dados em garantia ao montante máximo do capital a disponibilizar através dos empréstimos, resultava da conjugação destes documentos que a garantia cobria apenas o capital, deixando de fora juros e despesas. Ainda em 2012, o IGFSS emitiu uma Declaração nos termos da qual expressamente mandatou e autorizou a CEMG, para garantia dos contratos a celebrar ao abrigo do Protocolo de Cooperação, e também, para garantia de todas e quaisquer despesas, incluindo juros remuneratórios e moratórios, vencidos ou vincendos, decorrentes dos contratos de mútuo. Estas Declarações, uma para cada linha de crédito, implicaram, pois, a assunção pela Segurança Social do risco de não pagamento de juros de qualquer natureza, bem como de despesas, que não havia sido expressamente assumido aquando da celebração dos Protocolos iniciais.

Acresce que quer nos 1.ºs, quer nos 2.ºs aditamentos aos Protocolos, celebrados em 16 de outubro de 2014 e em 16 de junho de 2016, contêm outras alterações às condições contratualizadas nos Protocolos. Em primeiro lugar, o período de vigência dos empréstimos e, conseqüentemente, o período de

verificadas, uma vez que todos os rácios e indicadores eram afetados”. No caso da instituição 4, o relatório de avaliação refere que “(...) a entidade não reúne condições mínimas de viabilidade económica e financeira para suportar o financiamento de 500 mil euros referente à linha de crédito”. Ainda assim, a Comissão aprova a candidatura “condicionada ao cumprimento de um plano de viabilização económico-financeiro que venha a ser aprovado por esta Comissão”. Verifica-se, pois, que a aprovação de tal plano e a verificação do seu cumprimento não poderia condicionar a aprovação da candidatura, uma vez que terá sido posterior a esta aprovação. De resto, após a aprovação da candidatura, é remetido, em 15/11/2012, pelos serviços da Segurança Social à CNIS, um e-mail no qual se dá conta da aprovação da candidatura, bem como da condicionante atrás referida, pedindo-se a emissão pela Confederação de relatório de avaliação sobre o plano de viabilização, o que não se encontra previsto no Protocolo que instituiu a Linha de Crédito I.

¹ Tal inclusão no âmbito das opiniões desfavoráveis resulta clara da leitura dos pontos 16 a 19 da ISA 700 e 7 a 10 da ISA 705, ambas dirigidas aos auditores de demonstrações financeiras e que versam a tipologia e conteúdos das opiniões a emitir sobre as mesmas.

imobilização dos depósitos constituídos para garantia dos mesmos, inicialmente fixado em 84 meses, foi substancialmente alargado, primeiro para 126 meses e o segundo para 186 meses, como ficou já suprarreferido. Em segundo lugar, apesar de os Acordos celebrados em 2012 na sequência dos Protocolos iniciais não preverem a possibilidade de alteração da taxa de remuneração dos depósitos dados em garantia, inicialmente correspondente “à taxa EURIBOR a 3 (três) meses acrescida de um spread correspondente ao valor máximo a considerar na determinação da taxa de referência relevante que, na data de assinatura do presente Acordo, é de 3%”, foi alterada, passando a taxa de referência relevante a 2%. Também nesta sede se verifica que as alterações introduzidas no negócio se consubstanciaram em condições menos vantajosas para a Segurança Social.

Importa ainda, por último, referir que a nota 16 do anexo às demonstrações financeiras consolidadas refere que o montante de garantias prestadas relativas às linhas de crédito I e II, é, em 31/12/2016, de € 48.996.088,63. No entanto, verifica-se que, de acordo com a informação prestada pelo Banco, com reporte à data de 16/12/2016, o valor necessário para cobrir a garantia era de apenas € 42.290.696,48. Assim, conclui-se que o valor divulgado respeita ao saldo da conta 4151- *Investimentos financeiros- Depósitos em instituições financeiras* que, para além de incluir os montantes não mobilizáveis, por via do penhor constituído, inclui também valores que, apesar de já se encontrarem libertos, continuam aplicados na instituição financeira. Ora, o valor mobilizável não constitui já garantia dos empréstimos concedidos, pelo que não deve ser englobado no valor a divulgar na referida nota.

12.2.3.1.1.2. Bens móveis

Com vista a verificar se a informação incluída no inventário de cada um dos institutos utilizadores do SIF permite efetuar um controlo dos bens móveis ao nível da sua localização, foi efetuada uma consulta ao módulo AA (inventário) e selecionada uma amostra de 153.834¹ bens classificados como equipamento básico e administrativo².

O quadro seguinte espelha o total dos bens selecionados do IGFSS, do ISS, do II, do ISSA e do ISSM por tipo, número e localização, conforme informação residente no SIF.

¹ Para o apuramento do número de bens utilizou-se o campo “Quantidade”, sendo que quando este estava em branco ou estava preenchido com zero, considerou-se um único bem.

² O equipamento básico e administrativo representa 96,4% do valor relevado no ativo bruto do balanço respeitante aos bens móveis inventariados. A seleção da amostra foi efetuada por tipo de bem. Os números evidenciados nos quadros respeitam ao universo do tipo de bem selecionado existentes em cada um dos institutos e extraídos através dos relatórios “Gestão de Imobilizado” para o exercício de 2016. Esta análise não foi acompanhada de qualquer verificação física.



luis...
R.
AF
A

Quadro C. 17 – Localização dos bens no módulo AA – Por tipo de bem

(em número; em %)

Tipo de bem	N.º	Localização							
		Com morada/com sala		Com morada/sem sala		Sem morada/sem sala		Sem morada/com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Impressoras/Fotocopiadoras/Fax/Scanner	10 109	2 703	26,7	2 909	28,8	4 362	43,1	135	1,3
Computadores/Portáteis	27 662	7 815	28,3	13 494	48,8	6 316	22,8	37	0,1
Discos/USB/Pen	1 094	161	14,7	68	6,2	865	79,1	0	0,0
Monitores/Ecrãs	19 483	6 258	32,1	10 597	54,4	2 592	13,3	36	0,2
Máquina destruidoras de papel	318	141	44,3	28	8,8	145	45,6	4	1,3
Máquinas de calcular	2 361	578	24,5	41	1,7	1 742	73,8	0	0,0
Mesas/Secretárias	18 395	6 972	37,9	645	3,5	10 637	57,8	141	0,8
Cadeiras/Sofás/Maples	32 164	13 198	41,0	1 771	5,5	16 544	51,4	651	2,0
Blocos/Módulos	6 743	2 598	38,5	313	4,6	3 760	55,8	72	1,1
Armários/Estantes	16 596	6 850	41,3	733	4,4	8 976	54,1	37	0,2
Teclados/Ratos	902	685	75,9	57	6,3	160	17,7	0	0,0
IPad/Workpad/Notebook/Netbook/PIN Pad	137	33	24,1	12	8,8	91	66,4	1	0,7
Vídeos/Projetores/Retroprojetores/Câmaras/Colunas	599	177	29,5	75	12,5	334	55,8	13	2,2
Telefones/Telemóveis	16 275	1 668	10,2	11 786	72,4	2 670	16,4	151	0,9
Máquinas Fotográficas	131	52	39,7	14	10,7	63	48,1	2	1,5
Televisores/Gravadores	573	183	31,9	105	18,3	277	48,3	8	1,4
Headphones/Auriculares	292	16	5,5	184	63,0	90	30,8	2	0,7
Total	153 834	50 088	32,6	42 832	27,8	59 624	38,8	1 290	0,8

Fonte: Módulo AA do SIF.

Dos vários bens móveis incluídos no Quadro C.17, o maior número respeita às cadeiras/sofás/maples que representam 20,9% do total dos equipamentos, seguido dos computadores/portáteis. Relativamente a estes últimos continua-se a verificar um rácio de 2,7 computadores por colaborador. Ainda que algumas destas máquinas sejam utilizadas por colaboradores que prestam funções no regime de prestação de serviços e, por isso, não constem do universo divulgado na nota 3 do ADFOC (10.247), afigura-se excessivo o rácio obtido. Grande parte dos bens não tem qualquer informação sobre a sua localização (38,8%), desconhecendo-se desta forma qual o serviço e sala a que estão afetos. Os bens que lideram esta não referência à localização são os discos/USB/Pen, as máquinas de calcular e os Ipad/Workpad/Notebook/Pinpad (mais de 66%). Tal facto prejudica o controlo da sua existência e/ou afetação aos fins que se encontravam destinados.

Ao nível dos organismos¹, o ISS é o que possui o maior número de bens (45,6%), seguido do II com 40,3%. No ISS os bens móveis mais significativos são as cadeiras/sofás/maples (34,0%), as mesas/secretárias (20,1%) e os armários/estantes (18,1%), e no II os computadores/portáteis (37,8%), os monitores/ecrãs (27,9%) e os telefones com 20,9% (Quadro C.18).

¹ Salienta-se que o ISS e o II são os institutos responsáveis pelo maior número de bens afetos a serviços da segurança social a nível nacional.

Quadro C. 18 – Localização dos bens no módulo AA – Por Instituto

(em número; em %)

Instituição	N.º	Localização							
		Com morada / com sala		Com morada / sem sala		Sem morada / sem sala		Sem morada / com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
IGFSS	5 898	5 897	100,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0
ISS	70 115	18 644	26,6	1 100	1,6	49 461	70,5	910	1,3
II	61 957	17 321	28,0	37 563	60,6	6 765	10,9	308	0,5
ISSA	7 628	138	1,8	4 168	54,6	3 322	43,6	0	0,0
ISSM	8 236	8 088	98,2	0	0,0	76	0,9	72	0,9
Total	153 834	50 088	32,6	42 832	27,8	59 624	38,8	1 290	0,8

Fonte: Módulo AA do SIF.

O ISS é o Instituto que possui o maior número de bens sem qualquer informação sobre a localização (70,5%), seguido do ISSA (43,6%). O IGFSS o que apresenta o maior número de bens com identificação completa (100%)¹, seguido do ISSM com 98,2%. Comparando com a situação do ano de 2015, verifica-se uma melhoria dos indicadores em todos os institutos, relativamente à identificação completa, com exceção do ISSM que passou de 99,4% em 2015 para 98,2% em 2016.

Considerando apenas os bens adquiridos em 2016², observa-se que para 80,0% dos bens, os campos de localização e sala já se encontram preenchidos. Comparando com idêntica informação do ano de 2015, em termos globais, regista-se uma evolução positiva, ainda que ténue, de 0,5 p.p.. No entanto, ao nível individualizado dos institutos constata-se que houve uma melhoria no IGFSS, no ISS e no ISSM, mas um retrocesso acentuado no II (de 54,8% em 2015 passou para 5,3% em 2016) e no ISSA (de 77,8% em 2015 passou para 19,4% em 2016). Ainda assim, ambos os institutos apresentam 100% dos bens com registo de localização, embora a maioria não disponha de registo de sala.

Quadro C. 19 – Bens adquiridos em 2016 – Por Instituto

(em número; em %)

Instituição	N.º	Localização							
		Com morada/com sala		Com morada/sem sala		Sem morada/sem sala		Sem morada/com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
IGFSS	2 004	2 004	100	0	0,0	0	0,0	0	0,0
ISS	1 124	1 061	94,4	54	4,8	9	0,8	0	0,0
II	620	33	5,3	587	94,7	0	0,0	0	0,0
ISSA	288	56	19,4	232	80,6	0	0,0	0	0,0
ISSM	380	380	100	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	4 416	3 534	80,0	873	19,8	9	0,2	0	0,0

Fonte: Módulo AA do SIF.

O Tribunal tem vindo recorrentemente a formular recomendações na área do imobilizado, no sentido de que sejam implementados procedimentos que garantam o cumprimento das regras estabelecidas no CIBE e no POCISSSS e, ainda, o controlo dos bens móveis³. Em sede de acompanhamento dessas

¹ A confirmar o acolhimento das recomendações formuladas pelo TdC. Em 2015, este Instituto apresentava cerca de 14% dos bens sem qualquer identificação.

² Foram consideradas todas as aquisições independentemente do tipo de bem.

³ Recomendações: 69-PCGE/2015, 68-PCGE/2014, 67-PCGE/2013, 61-PCGE/2012, 67-PCGE/2011, todos disponíveis em www.tcontas.pt.



recomendações, a SESS informou que no IGFSS “(...) o processo de inventário de bens móveis e regularização do mesmo em SIF está concluído”, encontrando-se em curso a “(...) afixação de fichas de inventário dos bens nos diversos espaços onde funcionam os seus serviços e a verificação anual por amostragem (...)”, no ISS está a ser “(...) centralmente monitorizado o processo de inventariação dos Centros Distritais através de relatórios extraídos do SIF” e no II foi inscrita uma verba no orçamento para contratar “(...) serviços de consultoria no âmbito da gestão do património”¹ e foram inscritas no plano de atividades de 2017 duas iniciativas visando “(...) a monitorização da localização dos bens adquiridos entre 2013 a 2016” e “(...) a preparação de uma Orientação Técnica, com definição de regras relativas à movimentação dos bens patrimoniais”.

Ainda no âmbito da análise dos inventários, verificou-se que, para 545 bens em que o período de vida útil atribuído já decorreu², não foi efetuada qualquer amortização (26), ou esta iniciou-se mas foi interrompida ou, apesar de concluída, foi acrescido novo valor ao bem respetivo (519). Estas situações têm várias causas e estão relacionadas com os dados introduzidos pelo utilizador no sistema informático para cada um dos bens. Assim, detetaram-se as seguintes situações:

- ◆ Não foi introduzido qualquer período de vida útil, pelo que o sistema informático não procede a qualquer cálculo de valor de amortização;
- ◆ Não obstante ter sido introduzido o período de vida útil, a opção selecionada como “*chave de depreciação*” corresponde a “*sem depreciação e sem juros*”, o que significa que embora se atribua período de vida útil o sistema nunca vai calcular qualquer valor de amortização;
- ◆ O bem foi inventariado em data posterior quer à data de início da sua vida útil quer à data de termo da sua vida útil, pelo que o sistema já não procede ao cálculo de amortizações;
- ◆ O bem com determinado número de imobilizado, não completamente amortizado, foi transferido para outro número de imobilizado³ procedendo-se à correção da sua vida útil. Nestes casos, sempre que a correção vise o encurtamento do período de vida útil e este já tenha decorrido à data do lançamento no sistema informático, o sistema já não procede ao cálculo de amortizações;
- ◆ O período de vida útil já decorreu e o bem já está totalmente amortizado. No entanto, após essa data, foi incorporado novo valor na mesma ficha do imobilizado, sem que tenha sido atribuído novo período de vida útil. Neste caso, a aplicação também não procede a qualquer cálculo de amortização.

Os quadros seguintes identificam, por instituto, a quantidade e o valor dos bens que se encontram nestas situações:

¹ “No sentido de efetuar o inventário do património imobilizado móvel, com especial relevância e enfoque no parque informático disperso a nível nacional, assegurando um adequado controlo interno do mesmo”.

² A análise teve em conta apenas o período de vida útil indicado no sistema informático, não sendo incluído neste âmbito qualquer apreciação sobre a adequabilidade do período de vida útil atribuído a cada bem.

³ Estas situações podem ocorrer dentro da mesma entidade contabilística ou em transferência para entidade contabilística diferente.

Quadro C. 20 – Bens não amortizados – Por Instituto

(em número; em euros)

Entidade	Conta	N.º de bens	Valor de aquisição	Depreciação acumulada	Valor líquido do bem em 31/12/2016
IGFSS	Conta 423	8	3 333,94	0,00	3 333,94
IGFSS	Conta 426	4	3 086,52	0,00	3 086,52
Subtotal		12	6 420,46	0,00	6 420,46
ISS	Conta 423	13	15 543,10	0,00	15 543,10
Subtotal		13	15 543,10	0,00	15 543,10
ISSA	Conta 423	1	116,72	0,00	116,72
Subtotal		1	116,72	0,00	116,72
Total		26	22 080,28	0,00	22 080,28

Fonte: Módulo AA do SIF.

Quadro C. 21 – Bens que não foram totalmente amortizados - Por Instituto

(em número; em euros)

Entidade	Conta	N.º de bens	Valor de aquisição	Depreciação acumulada	Valor líquido do bem em 31/12/2016
IGFSS	Conta 423	4	210 444,95	-142 835,95	67 609,00
IGFSS	Conta 426	11	933,23	-218,34	714,89
Subtotal		15	211 378,18	-143 054,29	68 323,89
ISS	Conta 423	477	428 289,21	-347 844,68	80 444,53
ISS	Conta 426	11	5 680,47	-4 193,77	1 486,70
Subtotal		488	433 969,68	-352 038,45	81 931,23
ISSA	Conta 423	12	2 087,64	-753,90	1 333,74
Subtotal		12	2 087,64	-753,90	1 333,74
ISSM	Conta 423	4	3 314,57	-698,32	2 616,25
Subtotal		4	3 314,57	-698,32	2 616,25
Total		519	650 750,07	-496 544,96	154 205,11

Fonte: Módulo AA do SIF.

Foram detetadas algumas das situações suprarreferidas em todos os institutos, com exceção do II. O ISS é o que apresenta o maior volume quer em quantidade (91,9%) quer em valor ainda não amortizado (55,3%). O valor de aquisição dos 545 bens cujo período de vida útil já decorreu e não estão totalmente amortizados é de € 673 m e o valor ainda não amortizado é de € 176 m (26,2%). Embora o valor não amortizado não seja materialmente relevante, quando comparado com a totalidade das amortizações de todo o imobilizado corpóreo, importa alertar os utilizadores para a necessidade de assegurar uma correta introdução de dados e de implementar mecanismos de monitorização dos inventários com vista a ultrapassar e a corrigir estas situações.

12.2.3.1.1.3. Bens imóveis

Na sequência das ações que têm vindo a ser realizadas nos anos anteriores, foram efetuadas verificações documentais com vista a aferir da fiabilidade dos valores relevados no balanço relativos a imóveis detidos pela segurança social. Estas verificações incidiram sobre os imóveis que já tinham sido objeto de análise no âmbito do PCGE/2015, relevados no ativo do balanço em 31/12/2015, cuja propriedade não pertencia às instituições que os relevavam nas demonstrações financeiras ou relativamente aos quais foi detetada a ausência ou insuficiência de informação de suporte ao valor dos registos contabilísticos e ainda sobre os que apresentavam irregularidades relacionadas com cálculo de amortizações ou estavam



indevidamente relevados no balanço em 31/12/2015. A análise incidiu ainda sobre uma nova amostra de imóveis correspondente a 31 números de imobilizado relevados no ativo do balanço em 31/12/2016.

Para efeitos de verificação documental da nova amostra de imóveis foi solicitado aos institutos (IGFSS, ISS, ISSA e ISSM) o envio da documentação comprovativa da sua titularidade e de suporte ao registo contabilístico, correspondente ao valor do ativo bruto de cada imóvel relevado no balanço. Relativamente aos imóveis objeto de análise no PCGE/2015 foi solicitada informação atualizada. Da análise à documentação remetida e da consulta ao SIF resultam as observações seguidamente enunciadas.

IGFSS

Dos 26 números de imobilizados selecionados verificou-se o seguinte:

- ◆ Para 23 números de imobilizado, os imóveis foram adquiridos por dação em pagamento entre 1998 e 2007. Apenas para 7 foram remetidos os relatórios de avaliação, informando o IGFSS que os processos físicos não dispunham desta documentação;
- ◆ A falta de relatórios de avaliação não permite confirmar a correção do valor atribuído e registado contabilisticamente referente a imóveis provenientes de dação nem conhecer a respetiva fundamentação¹. Em alguns casos em que as dações contemplam uma pluralidade de imóveis, não é possível verificar o valor atribuído a cada imóvel, mas tão só o valor global da dação, facto que não permite confirmar o valor do registo contabilístico de forma individual². O total do valor relevado nas demonstrações financeiras (ativo bruto) dos imóveis provenientes de dação foi de € 4,5 M e apenas para 29,9% é possível validar o valor através daqueles relatórios;
- ◆ Para os três restantes números de imobilizado, os imóveis integraram o património do IGFSS em 2006, por via de transferência do ISS ao abrigo do DL 112/2004, de 13/05. O total do valor relevado nas demonstrações financeiras destes imóveis (ativo bruto) foi de € 400 m e apenas foi possível confirmar € 56 m, 14,0%, relativos a obras realizadas nos imóveis em 2013, uma vez que o IGFSS não dispõe de documento de suporte ao registo contabilístico inicial;
- ◆ O cálculo das amortizações está incorreto para todos os imóveis analisados. Com efeito, para 13 dos imóveis o valor das amortizações está subvalorizado, uma vez que desde 2002 que não é registado qualquer valor desta natureza³, o que incumpe o disposto nos arts. 21.º e 22.º do CIBE. Acresce que, de acordo com um relatório de avaliação emitido em junho de 2001, três dos imóveis encontravam-se em estado de ruína e 4 estavam em muito mau estado de conservação, factos que desde essa data não foram tidos em conta quer no recálculo das amortizações quer no abate dos edifícios.

Por outro lado, para os outros 13 imóveis com edificações, o valor das amortizações até 31/12/2016 está sobrevalorizado, uma vez que as mesmas incidiram sobre o valor total do imóvel, procedimento não conforme com o art. 36.º do CIBE, que determina que o valor do

¹ O valor encontra-se referenciado em alguns documentos, como despachos autorizadores das dações ou autos de dação ou escrituras públicas de dação. Mas tal referência apenas permite o cruzamento do valor inserido nestes documentos com o valor contabilístico relevado, e não a aferição da correção deste último.

² O Auto de dação celebrado em 14/12/1999 inclui um conjunto de 10 imóveis avaliados por um valor global de € 2.493.989,49 (500.000.000\$00). Não existe documentação comprovativa do valor atribuído a cada imóvel.

³ Nestes casos, a chave de depreciação que consta das fichas de mobilizado (sem depreciação e sem juros) não permite qualquer cálculo de valor de amortização.

terreno não está sujeito a amortização. Acresce que, para pelo menos 6 dos imóveis adquiridos por dação, o valor das amortizações ainda incorpora outro tipo de sobrevalorização, devido ao período de vida útil atribuído, inferior ao estabelecido no art. 22.º do CIBE em função da estrutura e materiais utilizados nas edificações, não obstante a não consideração do estado de uso aquando da sua aquisição¹. Também para os 3 imóveis transferidos do ISS para o IGFSS em 2006 não foi deduzido o período de vida útil decorrido entre a data da integração do imóvel no ISS e a sua transferência para o IGFSS, nem atribuído o valor patrimonial constante dos registos contabilísticos da entidade de origem, uma vez que o IGFSS reiniciou o período de vida útil em 2006 por mais 80 anos e o cálculo incide sobre o valor bruto do imóvel e não sobre o valor patrimonial transferido pelo ISS, o que incumpe o disposto no ponto 4.1.6 do POCISSSS (critérios de valorimetria – Imobilizações), conjugado com as notas explicativas da conta 577 – Reservas decorrentes por transferência de ativos do mesmo preceito legal².

Todos estes factos têm impactos nas amortizações do exercício e acumuladas e consequentemente nos resultados líquido e transitados. Estima-se que, em 31/12/2016, o valor da subvalorização era de € 691 m e da sobrevalorização de € 132 m, relativamente aos imóveis analisados. De salientar que já no Parecer sobre a CGE de 2012, o Tribunal tinha identificado um conjunto de imóveis em que as edificações não estavam a ser objeto das devidas amortizações e um outro em que o cálculo do valor das amortizações estava a incidir sobre a parcela correspondente ao valor do terreno, nos quais estavam incluídos os imóveis agora objeto de análise.

No Parecer sobre a CGE de 2015, relativamente aos imóveis que se encontravam relevados no ativo do balanço em 31/12/2015, foi referida a existência de imóveis que:

- ◆ Já tinham sido alienados e um já estava demolido;
- ◆ Estavam registados em duplicado;
- ◆ Não tinham a titularidade regularizada a favor do IGFSS;
- ◆ Foram obtidos por via de dações em cumprimento e não dispunham de relatórios de avaliação ou de outra documentação relevante;
- ◆ Haviam sido integrados no património do IGFSS, quer por via de extinção de organismos quer por via de transferências do ISS, para os quais não foi possível validar o valor do ativo bruto relevado no balanço por ausência de documentação comprovativa.

Foi ainda referido naquele Parecer que existiam valores registados como terrenos que não correspondiam parcial ou totalmente ao valor dos terrenos, uma vez que foram criados através de valores transferidos de imobilizado em curso.

¹ Os 6 imóveis foram adquiridos por escritura de dação celebrada em 28/12/2007. Nos relatórios de avaliação que sustentam os valores atribuídos aos imóveis é referida a estrutura de construção do imóvel e a sua antiguidade. Para todos os imóveis foram atribuídos 50 anos de vida útil, com início em dezembro de 2007. Ora, à data da celebração da escritura, já estava em vigor o CIBE, aprovado pela Portaria 671/2000 (2.º Série), de 17/04. Este normativo atribui para o tipo de construção em causa 80 anos de vida útil e estabelece que *“Para determinação do período de vida útil esperada das edificações adquiridas em estado de uso, há que deduzir ao período de vida útil fixado como regra o número de anos entretanto já decorridos”* o que, no caso vertente, não ocorreu.

² Os imóveis foram integrados no ISS em 2002 e em 2006 e transferidos para o IGFSS. Este último Instituto voltou a iniciar o período de vida útil em 2006 sobre o valor bruto de cada um dos imóveis (€ 114.800,00) e não sobre o valor patrimonial correspondente à transferência (€ 109.060,00).



Da análise à documentação remetida pelo IGFSS no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2016 e consulta ao sistema informático verifica-se que:

- ◆ Os imóveis que já tinham sido alienados e o registado em duplicado¹ foram objeto de abate durante o ano de 2016, encontrando-se a situação contabilística regularizada em 31/12/2016;
- ◆ O imóvel que já se encontrava totalmente demolido continua indevidamente relevado nas demonstrações financeiras em 31/12/2016;
- ◆ Continuam indevidamente registados como terrenos valores que deviam estar a ser objeto de amortização, uma vez que têm origem em valores de benfeitorias realizadas inicialmente contabilizadas em imobilizado em curso (€ 72 m)². Este facto subvaloriza o valor das amortizações do exercício (€ 3,5 m) e acumuladas (€ 21,4 m) e sobrevaloriza o valor líquido dos investimentos em imóveis, com o consequente impacto nos custos do exercício e nos resultados líquido e transitados;
- ◆ Foram remetidos dois relatórios de avaliação para os imóveis adquiridos por dação. Ainda assim continuam a existir 8 números de imobilizado para os quais não foi possível validar o valor relevado nas demonstrações financeiras através daqueles relatórios. Deste modo, do valor total relevado nas demonstrações financeiras relativamente aos 12 números de imobilizado (€ 18 M) apenas é possível validar 58,1%³ daquele valor. Foi ainda remetido o despacho autorizador da respetiva dação apenas para um dos dois imóveis que não dispunham daquele documento⁴;
- ◆ No que respeita aos números de imobilizado de imóveis integrados no património do IGFSS, quer por via de extinção de organismos, como as Caixas de Previdência, quer por via de transferência do ISS, não foi remetida qualquer informação adicional⁵, pelo que, de um total de valores relevados no ativo bruto do balanço de € 3,4 M, apenas foi possível confirmar 0,8 M (23,6%)⁶;

Em sede de contraditório, o IGFSS alega, no que respeita aos bens provenientes das anteriores Caixas de Previdência ou de transferências do ISS, que, para efeitos da sua valorização e nos termos do disposto no art. 39.º do CIBE “(...) irá, numa primeira fase, diligenciar no sentido de realizar uma avaliação técnica aos imóveis (...) com o objetivo de determinar o seu estado atual de conservação e período de vida útil futuro”.

Concorda-se com a metodologia adotada para a primeira fase do processo. Porém, tendo em conta a entrada em vigor do novo sistema contabilístico SNC-AP, alerta-se para a metodologia recomendada pelo Manual de Implementação do SNC-AP, capítulo 2 – Aplicação pela primeira

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, págs. 278 e 279, disponível em www.tcontas.pt.

² Para 3 imóveis foram criados 3 números de imobilizado correspondente a parcela de terreno. Para outro imóvel, a parcela de terreno incorpora uma parte proveniente de transferência de imobilizado em curso. Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, pág. 279, disponível em www.tcontas.pt.

³ Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, pág. 278, disponível em www.tcontas.pt.

⁴ Dação no valor de € 1,3 M; o processo não dispõe de relatório de avaliação nem de despacho autorizador da respetiva dação.

⁵ Quanto aos imóveis transferidos do ISS, o IGFSS informou que, face às recomendações do Tribunal, atualmente é requerida ao ISS a remessa de informação de suporte ao registo contabilístico, bem como de indicação de situações extraordinárias que podem ter impacto no cálculo das amortizações.

⁶ Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, págs. 278 e 279, disponível em www.tcontas.pt. Dois dos imóveis incluídos na amostra relativa ao Parecer sobre a CGE/2015 foram abatidos no exercício de 2016: um por motivo de registo em duplicado e outro porque foi transferido para o IHRU ao abrigo da LOE para 2016.

vez do SNC-AP, ponto 1.3.13, que aponta no sentido de que os prédios rústicos ou urbanos devem ficar mensurados pelo seu Valor Patrimonial e Tributário, no momento da transição.

- ◆ Para os 11 números de imobilizado que não dispunham da titularidade parcial ou totalmente regularizada a favor do IGFSS, foi comprovada essa titularidade. No entanto, permanecem registados no ativo do balanço 15 números de imobilizado que continuam a não dispor de caderneta predial e/ou de certidão da conservatória de registo predial com registo de titularidade a favor do IGFSS¹.

ISS

O imóvel selecionado respeita à sede do Centro Distrital de Braga. Os registos contabilísticos apresentam um valor para o terreno (€ 2 M) e um valor para o edifício (€ 6,2 M). O valor do terreno corresponde a 25% do valor que se encontrava registado em 2008 (€ 7,8 M). Porém, de acordo com a informação prestada pelo ISS, este edifício foi construído de raiz e implantado em terreno doado pela Câmara Municipal de Braga. Assim, a segregação do valor do terreno efetuada no exercício de 2008 não se encontra correta, uma vez que o valor registado em 2008 haveria de corresponder ao valor da construção do edifício². Deste modo, o valor das amortizações do exercício e acumuladas estão subvalorizadas e, conseqüentemente, o valor líquido do edifício³. Por outro lado, não foi disponibilizada toda a informação de suporte ao registo contabilístico⁴; de um total de € 8,2 M, apenas foi possível confirmar 4,6% deste valor⁵.

O imóvel, apesar de ter data de início de utilização de 1990 (início de contagem de vida útil para efeitos de cálculo de amortizações), ainda não têm a titularidade registada a favor do ISS, alegadamente por dificuldades de regularização.

A Direção-Geral do Tesouro e Finanças, em sede de contraditório, informou, relativamente ao edifício do Centro Distrital de Braga, que, “(...) esta questão foi objeto de análise não tendo, ainda, sido possível aferir da titularidade do terreno em causa, desconhecendo as diligências que têm sido desenvolvidas pelo ISS, IP, e pelo Município de Braga”.

No Parecer sobre a CGE de 2015, relativamente aos imóveis que se encontravam relevados no ativo do balanço em 31/12/2015, foi referida a existência de imóveis que:

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, pág. 279, disponível em www.tcontas.pt. No Parecer sobre a CGE/2015 foi formulada a recomendação 75-PCGE/2015, no sentido de assegurar que a titularidade dos imóveis na esfera do património do IGFSS seja devidamente regularizada. O IGFSS informou que relativamente a 11 números de imobilizado, os imóveis encontram-se em processo de regularização/atualização junto das conservatórias de registo predial e dos serviços de finanças e que relativamente a dois não dispõe de suporte documental que comprove o registo da sua titularidade e que vão ser encetadas diligências com vista à sua regularização.

² Não existem dados disponíveis que permitam validar a informação. No entanto, caso este valor também incluisse o valor atribuído ao terreno na escritura de doação o mesmo seria de € 49.021,86.

³ Total da sobrevalorização das amortizações em 31/12/2016: € 1.055.243,02 (€ 39.083,07 de amortizações do exercício e € 1.016.159,94, de amortizações acumuladas até 31/12/2015).

⁴ O ISS refere que o edifício foi construído de raiz e que houve diversos empreiteiros envolvidos e que “*Considerando o tempo de vida útil associado a estes documentos de faturação, 10 anos, a probabilidade de ainda constarem nos arquivos de Braga é reduzida (...). Aquilo que foi possível localizar foi o documento do programa de contabilidade utilizado à data (...) onde está registado o valor associado a este imóvel ainda em escudos (1.567.090.599\$00)*”, atualmente € 7.816.614,95.

⁵ Escritura de doação (€ 49.021,86) e faturas relativas a intervenções realizadas no imóvel entre 2008 e 2016 (€ 326.158,83). Não foi considerada a fatura n.º 1902/2009, no valor de € 8.880,00, uma vez que diz respeito a uma intervenção no edifício onde está sediado o Serviço Local da Póvoa do Lanhoso e o imóvel objeto de análise está localizado na Praça da Justiça, na cidade de Braga.



- ◆ Estavam indevidamente relevados em investimentos financeiros;
- ◆ Não dispunham de documentação comprovativa que permitisse validar o valor do ativo bruto relevado no balanço;
- ◆ Não tinham a titularidade regularizada a favor do ISS;
- ◆ Tinham valor e período de vida útil incorretamente registado e atribuído, respetivamente.

Foi ainda referido naquele Parecer que existiam valores registados como terrenos que não correspondiam parcial ou totalmente a valor de terrenos, uma vez que foram criados através de valores transferidos de imobilizado em curso.

Da análise à documentação remetida pelo ISS no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2016 e consulta ao sistema informático verifica-se que:

- ◆ Os imóveis indevidamente relevados como investimentos financeiros foram objeto das devidas correções contabilísticas¹;
- ◆ Para 7 imóveis, o ISS remeteu documentação com vista a comprovar o valor relevado no ativo bruto do balanço. Contudo, essa documentação não foi suficiente para validar a totalidade daqueles valores². Assim, de um total registado de € 27,2 M apenas foi possível validar 14,5% (€ 3,9 M);

O ISS, em sede de contraditório, alega que remeteu documentação que suporta mais de 50% do valor da amostra e não a percentagem indicada e remeteu “(...) documentação respeitante ao imóvel do edifício sede de Bragança (...) que justifica o acréscimo do valor relevado em 1.141.418,14 euros, relativamente ao anteriormente informado”.

Efetivamente, não foi considerada toda a documentação de despesa inicialmente apresentada pelo ISS pelas razões expostas (vide nota de rodapé 171 a folhas 231). Da análise da documentação disponibilizada pelo Instituto já na fase de contraditório e referente ao edifício da sede do Centro Distrital de Bragança, resulta igualmente que nem toda é suscetível de fazer acrescer os valores dos imóveis em causa, uma vez que parte dos documentos respeitam: a serviços localizados em Mirandela e Sendim (anexo 9); a valores que não têm a fatura de suporte (anexo 10); a valores referentes a juros de mora (anexo 34); e a valores pagos na sequência de processos judiciais cujo pedido não foi explicitado (anexo 35 e 36). Deste modo, a alteração de

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, pág. 282, disponível em www.tcontas.pt.

² O ISS justifica a ausência de documentação com vários argumentos, designadamente, a extinção de vários serviços juridicamente autónomos por integração no Instituto da Segurança Social em 2000; a existência de sistemas informáticos distintos nesses organismos; a implementação a nível nacional em 2002 do sistema informático atualmente existente e o facto de “grande parte dos valores atualmente relevados nas demonstrações financeiras conterem valores de histórico, dos quais não é possível reconstituir os respetivos suportes documentais dada a antiguidade dos factos” e ainda a “(...) ausência de colaboradores a nível distrital com conhecimento dos factos ocorridos em 2002”. A informação agora remetida respeita a algumas faturas mais recentes e algumas cópias de contratos de empreitada, o que, contudo, não é suficiente, uma vez que só o conjunto dos documentos que titulam a execução do contrato é suscetível de validar os valores registados. Por outro lado, nalguns casos é justificada a ausência de documentação por a mesma ter sido eliminada ao abrigo da Portaria 1383/2009, de 4 de novembro. Ora, há que considerar que a referida Portaria impõe que os processos de inventariação e transferência de propriedade de imóveis sejam objeto de conservação, o que igualmente ocorre para os títulos de aquisição de bens imóveis e para as respetivas certidões de registo predial, bem como para os estudos técnicos, memórias descritivas plantas e autos de receção provisória referentes a contratos de empreitada. Por outro lado, importa também dar cumprimento ao estabelecido no ponto 2.8.1 do POCISSS quanto à necessidade de manter os documentos de suporte aos registos informáticos que consubstanciam o Livro de Inventário.

valor agora introduzida é a que resulta exclusivamente dos documentos considerados pertinentes para o efeito.

- ◆ O imóvel adquirido, por compra, em 2005 e apenas registado em 2015¹ continua relevado no ativo bruto pelo valor correspondente ao valor patrimonial tributável (VPT). Para justificação deste valor, o ISS remeteu um parecer do Fiscal Único, emitido em 01/09/2017, e informa que o mesmo corrobora o entendimento do Instituto, em consonância com o futuro SNC-AP. O parecer do Fiscal Único² recomenda que “(...) a contabilização dos imóveis adquiridos sejam contabilizados pelo seu custo, ou quando não estiver disponível o custo de aquisição, mesmo existindo informação fiável sobre o custo, os prédios rústicos ou urbanos devem ficar mensurados na transição para o SNC-AP pelo seu Valor Patrimonial Tributário (...)”. Concorde-se com a metodologia recomendada, mas utilizada no momento apropriado, que seria o referido pelo Fiscal Único, o que não foi o caso³. Com efeito, em 2015, ano em que ocorreu o registo, ainda não estava em vigor o SNC-AP; logo, o valor a registar seria sempre o valor de aquisição que consta na escritura de compra e venda. Por outro lado, as demonstrações financeiras em apreço ainda não foram apresentadas ao abrigo do novo plano contabilístico⁴. Acresce que também não existiu coerência entre a aplicação da metodologia para efeitos de registo contabilístico e o período de vida útil utilizado, tendo sido considerada, para o primeiro efeito, o SNC-AP e, para o segundo, a Portaria 671/2000. Face ao exposto, considera-se o valor registado no ativo bruto sobrevalorizado em 102,2% e o valor das amortizações a necessitar de revisão, quer por via de não ter sido considerada a totalidade do período de vida útil do imóvel já decorrida à data do seu registo, quer quanto ao número de anos regra indevidamente considerados (150 anos) em função da natureza dos materiais e das tecnologias utilizadas na construção do edifício⁵;
- ◆ Continua por regularizar o registo de titularidade a favor do ISS na conservatória do registo predial de um imóvel registado há largos anos na contabilidade⁶;
- ◆ O valor da conta 421- *Terrenos e recursos naturais* continua sobrevalorizado em € 858,7 m, em virtude de se encontrarem relevados valores que respeitam a benfeitorias realizadas, inicialmente contabilizadas como imobilizado em curso, relativas a três imóveis⁷. Este facto subvaloriza o valor das amortizações do exercício (€ 17,4 m) e acumuladas (€ 158,5 m), com o consequente impacto nos custos do exercício e nos resultados líquido e transitados;

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, pág. 280, disponível em www.tcontas.pt.

² Parecer emitido na sequência de um pedido de “(...) opinião genérica sobre o reconhecimento e mensuração de imóveis (ativo fixo tangível em SNC-AP), não só porque o ISS, IP prepara a transição do sistema contabilístico com base no POCISSSS para o novo plano contabilístico SNC-AP, como várias auditorias, nomeadamente do TC, têm questionado os valores constantes nos registos contabilísticos, sendo que em alguns casos esses valores aparentam ser «simbólicos», ou seja aparentam divergências significativas com o valor real do bens”.

³ Esta metodologia é recomendada pelo Manual de Implementação do SNC-AP, capítulo 2 – Aplicação pela primeira vez do SNC-AP, ponto 1.3.13, que refere “A regra é utilizar o custo considerado quando não estiver disponível o custo de aquisição. Contudo, mesmo existindo informação fiável sobre o custo, os prédios rústicos ou urbanos devem ficar mensurados na transição para o SNC-AP pelo seu Valor Patrimonial Tributário (VPT). O VPT constitui um modelo de avaliação de prédios que se considera proporcionar informação que cumpre as características qualitativas da informação previstas na Estrutura Conceptual”.

⁴ Cfr. art. 14.º do DL 192/2015, de 11/09, que aprovou o SNC-AP, com a redação dada pelo Decreto-Lei 85/2016, de 21/12. De acordo com informação obtida junto do IGFSS, este Instituto “(...) considera inexequível a efetiva aplicação do SNC-AP em 1 de janeiro de 2018” às entidades da segurança social.

⁵ De acordo com o art. 22.º do CIBE, 150 anos são utilizados para edifícios de alvenaria de pedra ou alvenaria pré-pombalina e similares. Para edifícios de betão armado com percentagem de alvenaria e tijolo são considerados 80 anos.

⁶ Parecer sobre a CGE/2015, pág. 280, disponível em www.tcontas.pt.

⁷ Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, pág. 282, disponível em www.tcontas.pt.



- ◆ O valor do terreno de um imóvel não se encontra relevado no ativo do balanço. O ISS informa que a contabilização do terreno ainda não ocorreu “(...) por existir um litígio sobre o negócio jurídico da permuta que poderá eventualmente determinar a sua anulação (...)”. Desconhece-se a data em que a ação de anulação da permuta foi proposta contra a Segurança Social¹. Ainda assim, deve referir-se que a escritura pública de permuta, de dezembro de 1991, deveria ter sido oportunamente objeto de registo, pelo que o balanço se encontra subvalorizado em cerca de € 341 m².

ISSA

O imóvel selecionado, composto por terreno e edifício, foi adquirido por escritura de compra e venda, em 1992, por € 1.833 m. Esta aquisição foi objeto de obras de acabamento do edifício (€ 851 m) e de trabalhos complementares (€ 4.119,94) no mesmo ano. Em dezembro de 2010, o valor do ativo bruto do imóvel foi acrescido no montante de € 8.544,50, respeitante ao “pagamento de projeto de caderno de encargos”. Para este último valor não foi disponibilizado qualquer documento comprovativo e para o valor dos trabalhos complementares não foram remetidas as faturas, mas tão só dois ofícios, provenientes do Centro de Prestações Pecuniárias de Ponta Delgada e dirigidos ao Centro de Gestão Financeira da Segurança Social para efeitos de pagamento daquelas³.

Em 31/12/2016, o valor do imóvel estava relevado na conta 422 – *Edifícios e outras construções* pelo valor bruto de € 2.696 m e pelo valor líquido de € 1.708 m, sendo o período de vida útil atribuído de 50 anos. Estes valores não se podem considerar corretos pelas seguintes razões:

- ◆ Não se encontrava documentalmente suportado o valor, alegadamente pago em 2010, de um projeto de caderno de encargos, existindo assim uma sobrevalorização do imóvel⁴;

¹ O ISS informou que “(...) corre termos no Juízo Central Civil de Lisboa (...) a ação declarativa de condenação intentada pela empresa (...) e o Estado Português. Em causa está o pedido de declaração de nulidade da permuta celebrada em 6 de dezembro de 1991 entre a autora e o então denominado Centro Regional de Segurança Social de Faro, pela qual a empresa recebeu um terreno da Segurança Social, com perspetivas, entretanto goradas, de edificabilidade, e a Segurança Social recebeu em troca o terreno onde está implantado a atual sede do Centro Distrital. Na presente data decorre o prazo para a empresa autora recorrer do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 10 de outubro de 2017, que julgou improcedente o recurso intentado da sentença da primeira instância confirmando esta decisão, favorável ao ISS, IP e ao Estado Português. Caso o Tribunal de recurso venha a declarar a nulidade da permuta, a par da indemnização, são também anulados todos os atos subsequentes do contrato, aqui se incluindo as diligências conducentes à regularização da situação registal do prédio”.

² Por escritura pública de 06/12/1991 foi celebrada uma permuta entre o Centro Regional de Segurança Social de Faro e uma empresa privada. Ao Centro Regional ficou a pertencer o prédio urbano sito na Rua do Matadouro, em Faro, composto por diversos armazéns, dependências e logradouro, ao qual foi atribuído o valor de 273.685.000\$00 (€ 1.365.135,02), e a importância em numerário de 81.815.000\$00 (€ 408.091,50) e à empresa ficou a pertencer o prédio misto sito em Areias de S. João, concelho de Albufeira, ao qual foi atribuído o valor de 355.500.000\$00 (€ 1.773.226,52). O registo na Conservatória do Registo Predial de Faro a favor do Centro Regional ocorreu em 23/12/1991. Ainda que todas as edificações tenham sido demolidas por via da construção do novo edifício, pelo menos 25% do valor atribuído ao imóvel adquirido por permuta deveria estar registado no balanço do ISS. Assim, este está subvalorizado em € 341.283,76.

³ Foi solicitado ao ISSA a remessa das correspondentes faturas. Em resposta o ISSA remeteu um auto de eliminação de documentação com datas extremas de 1983 a 1996, nos termos da Portaria 12/2014, de 26/02. As faturas em causa respeitavam ao ano de 1992. Salienta-se que para as restantes obras que ocorreram no edifício na mesma altura foram remetidas cópias das faturas com a mesma antiguidade, documentos que devem integrar o processo do edifício, uma vez que se trata de valores ativos relevados no balanço. Dá-se aqui por integralmente reproduzido o referido acerca de idêntica matéria relativamente ao ISS (Portaria 1383/2009, de 04/11).

⁴ Questionado o ISSA sobre a afetação deste valor ao imóvel, o Instituto informou que o valor em causa devia estar afeto ao edifício da segurança social da Horta e não de Ponta Delgada e que irá providenciar pelas devidas correções.

- ◆ O valor do terreno está relevado na conta 422 – *Edifícios e outras construções*, quando devia estar relevado na conta 421 – *Terrenos e recursos naturais*. Por outro lado, o valor líquido do imóvel está sobrevalorizado, uma vez que o valor das obras e dos trabalhos complementares só está a ser amortizado sobre 75% do seu valor. Com efeito, o valor da aquisição do imóvel através da escritura de compra e venda não distingue o valor do terreno e do edifício, pelo que ao terreno devia ter sido atribuído o valor correspondente a 25% do valor de aquisição. A partir dessa data, o cálculo do valor das amortizações deve incidir sobre 100% do valor das intervenções efetuadas no edifício e não sobre apenas 75%. Estima-se que o valor da subvalorização das amortizações do exercício e acumuladas seja de € 4,4 m e € 105,6 m, respetivamente, com a consequente sobrevalorização do valor líquido do imóvel e dos resultados líquido e transitados.

No Parecer sobre a CGE de 2015 foi referido que, nos imóveis com edificações, o cálculo do valor das amortizações até 31/12/2015 estava a incidir sobre o total do imóvel, procedimento não conforme com o art. 36.º do CIBE que determina que o valor do terreno não está sujeito a amortização. Em 2016, o ISSA procedeu à segregação do valor da parcela de terreno, pelo valor correspondente a 25% do valor do ativo bruto do imóvel. No entanto, o valor das amortizações que anteriormente tinham sido calculadas sobre o valor da parcela do terreno não foi objeto de reversão, pelo que o valor das amortizações acumuladas se encontra sobrevalorizado e, consequentemente, o valor do ativo líquido subvalorizado. Este procedimento também foi aplicado aos 32 imóveis dos 34 que em 2015 foram identificados com o cálculo do valor das amortizações a incidir sobre o valor do terreno. Estima-se que em 2016 o valor das sobrevalorizações seja de € 9,4 m, nas amortizações do exercício, e € 85,4 m, nas amortizações acumuladas até 31/12/2016.

ISSM

Os dois números de imobilizado selecionados respeitam a um edifício implantado num terreno que em 2016 ainda era propriedade da Região Autónoma da Madeira¹. O edifício foi construído entre 2011 e 2013 e destinou-se a um lar de idosos, sendo-lhe atribuída uma vida útil de 150 anos. A gestão do lar foi atribuída, por via de um acordo de gestão, a uma associação.

Verifica-se, assim, que o imóvel está na posse de terceiros e o edifício implantado em propriedade alheia. Porém, esta informação não foi divulgada no anexo às demonstrações financeiras do ISSM nem nas demonstrações financeiras consolidadas, conforme o estabelecido na nota 8.2.12 do POCISSSS². Questionado o ISSM sobre os motivos que originaram a não divulgação da referida informação, o Instituto informou que tem sido “(...) *seu entendimento que os imóveis cuja gestão tenha sido confiada a instituições particulares de solidariedade social, e sejam qualificados como estabelecimentos integrados sob gestão direta ou indireta deste instituto público, nos termos previstos nos respetivos Estatutos, não seriam aplicáveis a nota 8.2.12 do POCISSSS*”. Concorde-se com o entendimento relativamente aos estabelecimentos de gestão direta. Porém, de acordo com os Estatutos do ISSM, a gestão direta de estabelecimentos integrados está na dependência hierárquica e funcional dos serviços do ISSM³. Por outro lado, os estabelecimentos integrados de gestão direta concorrem diretamente para a atividade económica e financeira do Instituto, uma vez que todos os proveitos/receitas e custos/despesas

¹ Por Auto de cessão, de 30/03/2017, a Região Autónoma da Madeira cedeu a título gratuito ao ISSM os terrenos onde se encontra implantado o referido lar.

² Regista-se ainda que, a par do imóvel, também foram cedidos bens móveis à referida associação, facto que também não é divulgado nas demonstrações financeiras do ISSM e consolidadas.

³ Cfr. n.º 5 e 6 do art. 4.º dos Estatutos do ISSM, aprovados pela Portaria 167/2012, de 20/12, publicada no JORAM, e n.º 5 e 6 do art. 6.º dos Estatutos do ISSM, aprovados pela Portaria 17/2017, de 23/01.



incorporam os resultados do ISSM¹, contribuindo para esses mesmos resultados a utilização dos imóveis e outro equipamento afeto. Natureza diferente têm os estabelecimentos integrados de gestão indireta, uma vez que esta gestão é transferida para uma entidade terceira mediante acordos de gestão, competindo ao ISSM assegurar as participações financeiras estabelecidas no acordo em troca dos serviços prestados pela entidade terceira. Neste caso, os proveitos/receitas e custos/despesas incorporam os resultados da entidade terceira, contribuindo para os mesmos a utilização de equipamento alheio. Por esta razão, o ISSM deve divulgar em notas às demonstrações financeiras que parte dos seus ativos não estão afetos diretamente à sua atividade.

O período de vida útil atribuído ao imóvel não está em linha com o definido, como regra, no CIBE, aprovado pela Portaria 671/2000, sendo quase o dobro dos anos do devido em função do tipo de construção utilizado². Deste modo, o valor das amortizações acumuladas e do exercício está subvalorizado e, conseqüentemente, o valor do ativo líquido sobrevalorizado³.

Quanto aos imóveis analisados no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2015⁴, em 31/12/2016 continuam relevados no ativo do balanço, não havendo qualquer alteração neste exercício, pelo que se dão aqui por integralmente reproduzidas as observações incluídas naquele Parecer, quer quanto à falta de documentação que justifique os valores relevados no balanço⁵, quer quanto ao cálculo das amortizações que incidiram sobre o valor total do imóvel⁶.

12.2.3.1.2. Dívida de terceiros

O quadro que segue evidencia a evolução das dívidas de terceiros em termos brutos e em termos líquidos no triénio de 2014 a 2016.

Quadro C. 22 – Dívida de terceiros

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2014		2015		2016	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Clientes	1 144	37	1 264	38	1 392	39
Contribuintes	9 163	5 619	9 508	6 036	9 493	3 924
Prestações sociais a repor	648	127	673	134	694	140
Outros devedores	617	561	956	896	996	930
Outros	3	1	4	1	4	1
Total	11 575	6 345	12 405	7 105	12 579	5 034

Fonte: CSS/2014, CSS/2015 e CSS/2016.

¹ Cfr. alínea c) do n.º 1 do art. 12.º e alínea c) do art. 13.º do Decreto Legislativo Regional 34/2012/M, de 16/11, com as alterações operadas pelo Decreto Legislativo Regional 6/2015/M, de 13/08, e pelo Decreto Legislativo Regional 29/2016/M, de 15/07.

² De acordo com o CIBE à construção de “Alvenaria de pedra” são atribuídos 150 anos de vida útil e à construção de “Betão Armado com percentagem de alvenaria do tipo tijolo” são atribuídos 80 anos de vida útil.

³ Estima-se que o valor da subvalorização das amortizações acumuladas até 31/12/2016 seja de € 89.746,22 e o do exercício de € 29.106,88. Questionado o ISSM sobre o período de vida útil atribuído, o Instituto informou que os códigos CIBE tinham sido incorretamente atribuídos e que já procedeu à sua correção.

⁴ Cfr. PCGE/2015, pág. 284, disponível em www.tcontas.pt.

⁵ Para dois imóveis, o valor total relevado é de € 9,3 M, representando a documentação comprovativa de suporte ao registo contabilístico apenas 36,4% daquele valor (€ 3,4 M).

⁶ Estima-se que a sobrevalorização das amortizações acumuladas até 31/12/2016 seja de € 23,2 m e de exercício de € 1,7 m. Procedimento não conforme com o art. 36.º do CIBE que determina que o valor do terreno não está sujeito a amortização.

As dívidas de terceiros em termos brutos, em 2016, totalizam € 12.579 M, mais € 175 M (1,4%) do que no ano anterior. Verificaram-se acréscimos em todas as componentes, com exceção do valor da dívida de *Contribuintes*, que reduziu 0,2% (€ 14 M), com maior incidência na dívida de médio e longo prazo, concorrendo para esta redução o programa PERES, que permitiu a regularização de dívida contraída até 31/12/2015 com dispensa total ou parcial de juros.

As dívidas mais relevantes reportam-se a “*Contribuintes*” e “*Clientes*”, representando, respetivamente, 75,5% e 11,1% do total. As dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem a € 9.300 M (€ 8.835 M em 2015) e as de curto prazo a € 3.279 M (€ 3.570 M em 2015). Cerca de 61,8% (€ 7.775 M) do total destas dívidas estão registadas como dívidas de cobrança duvidosa e as respetivas provisões ascendem a € 7.546 M (97,1%).

a) Clientes

A conta de *Clientes* releva o montante de € 238 M relativo a dívidas de cobrança duvidosa de MLP, *por prestações de alimentos a menores*, para as quais foram constituídas provisões no valor de € 227 M (95,2%), facto que revela que a maioria da dívida já está provisionada a 100%, o que significa que tem antiguidade igual ou superior a dois anos. Contudo, estas dívidas não têm sido objeto de participação a execução fiscal para efeitos de cobrança coerciva, incumprindo o disposto no art. 2.º do Decreto-Lei 42/2001, de 9/02, com a redação dada pela Lei 64/2012, de 20/12, o qual refere expressamente que “*O processo de dívidas à segurança social aplica-se às situações de incumprimento relativas a dívidas, reembolsos, reposições ou restituições de prestações de qualquer natureza pagas pelo Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (...)*”¹.

A SESS, no âmbito do acompanhamento da recomendação 78-PCGE/2014², a propósito das dívidas do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores, informa que “*(...) a participação de dívida não é neste momento possível, dado que é necessário o estudo do modelo de participação e alterações nos sistemas informáticos, designadamente no SEF, de forma a permitir a cobrança destes processos específicos*”.

Em sede de contraditório, o IGFSS alega que “*(...) encontram-se em pagamento uma média de 20.300 prestações de alimentos, pelo que não nos parece exequível a sua cobrança coerciva manual*” e que “*Estão a ser desenvolvidos procedimentos no âmbito do novo interface SICC/SIF e SEF que virão a permitir a cobrança coerciva de forma automática destas dívidas*”.

Mantém-se a posição anteriormente assumida pelo Tribunal de que o cumprimento da legislação passa pela participação da dívida a execução fiscal, pelo que não pode ser justificação para este incumprimento a adaptação das aplicações informáticas. Nada obsta a que estas participações se efetuem de forma manual.

b) Contribuintes

De acordo com os dados relevados no balanço e divulgados no anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, a dívida de “*Contribuintes*” representa 30,7% do ativo bruto e 17,1% do ativo líquido. No total da dívida de terceiros, a relativa a “*Contribuintes*” corresponde a 75,5%, em termos brutos (€ 9.493 M) e a 78,0% em termos líquidos (€ 3.924 M).

¹ Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE/2015, págs. 282 e 283, disponível em www.tcontas.pt.

² Recomendação formulada a propósito das dívidas provenientes de pagamentos indevidos relativos a despesas com pessoal que também não estavam a ser participadas para efeitos de execução fiscal.



Lisboa,
Q.
R.
A

A nota 33 do ADFOC divulga o valor da dívida de contribuintes, desagregado por conta corrente e cobrança duvidosa, sendo a primeira ainda desagregada por antiguidade da dívida (CP e MLP):

Quadro C. 23 – Dívida de contribuintes, por conta corrente e cobrança duvidosa

(em milhões de euros)

Dívida	Valor
Contribuintes c/c	3 763
Curto prazo	1 501
Médio e Longo Prazo	2 262
Contribuintes cobrança duvidosa	5 730
Total	9 493

Fonte: CSS 2016: Nota 33 – Demonstração da dívida de terceiros do ADFOC.

A nota 35 do ADFOC divulga o valor de toda a dívida de terceiros, desagregado por antiguidade da dívida, por dívida de conta corrente e de cobrança duvidosa, e ainda o valor das provisões. Relativamente à dívida de contribuintes os valores divulgados são os seguintes:

Quadro C. 24 – Dívida de Terceiros (contribuintes), por conta corrente e cobrança duvidosa

(em milhões de euros)

Antiguidade da dívida	Dívida			Provisões de Cobrança duvidosa
	Conta Corrente	Cobrança Duvidosa	Total	
MLP	1 498	5 613	7 111	5 536
CP	2 265	117	2 382	33
Total	3 763	5 730	9 493	5 570

Fonte: CSS 2016: Nota 35 – Demonstração da dívida de terceiros do ADFOC.

Comparando o valor da dívida de conta corrente por antiguidade entre a informação que consta das notas 33 e 35 verifica-se que, embora o valor total seja coincidente, o valor de cada uma das parcelas é diferente. Salienta-se que as instituições não dispõem de toda a informação necessária para efetuar a desagregação da dívida de conta corrente em CP e MLP. Com efeito, a aplicação informática que produz as demonstrações financeiras (SIF) não dispõe dessa informação. A informação necessária para proceder a esta desagregação reside nos sistemas auxiliares (GC e SEF). Todavia, no processo de encerramento de contas apenas é extraída informação do sistema SEF, que respeita a dívida participada a execução fiscal¹, não sendo ainda extraída informação do sistema GC, sistema onde reside a informação relativa a cada contribuinte e que ainda não foi participada a execução fiscal². Ainda assim, os institutos procedem à desagregação do valor total da dívida em dívida de cobrança duvidosa e dívida corrente, utilizando a informação do SIF (saldos das contas do razão) conjugada com a informação disponibilizada no processo de encerramento de contas para a dívida participada a execução fiscal (SEF), não sendo a desagregação rigorosa, por falta de informação de GC. Ao nível da dívida de cobrança duvidosa os critérios de apuramento de valores foram seguidos de igual forma pelos 3 institutos, o que não se verificou em termos de dívida em conta corrente. Em sede de consolidação foram efetuados

¹ Informação desagregada com identificação do contribuinte, processo de execução fiscal, antiguidade da dívida e correspondente valor.

² É possível através de um lançamento realizado no SIF consultar no sistema GC a que contribuintes respeita aquele movimento específico. No entanto, não são extraídas listagens com o valor em dívida, no final do exercício, por contribuinte, antiguidade e correspondente valor.

ajustamentos com vista à harmonização de critérios, no entanto, esta não foi plena, uma vez que a correção efetuada para o ISSA não seguiu o mesmo critério dos aplicados ao IGFSS e ao ISSM.

Da análise empreendida, verifica-se que o saldo da conta 212- *Contribuintes c/c* não se mostra fidedigno, facto que, eventualmente, pode estar associado a questões de parametrização/interfaces de lançamentos automáticos ou ao reflexo da utilização incorreta, ao longo de 7 anos, do apuramento do valor da dívida de cobrança duvidosa e do valor de dívida prescrito. Com efeito, entre 2008 e 2014, o apuramento destes valores teve por base o agrupamento de processos participados a execução fiscal em função do critério da secção de processo onde foi instaurado o último processo. Com este critério os institutos transferiam dívida de conta corrente para cobrança duvidosa que não tinham inicialmente registado, assim como registavam valores incobráveis por prescrição de dívida nunca registada no Instituto. Em 31/12/2016, o saldo da conta 212 - *Contribuintes c/c* do ISSM era de € 86 M, quando tem pelo menos um movimento a débito no valor de € 92 M¹, que ainda não se encontra regularizado, se não fosse este débito a conta estaria atualmente com saldo negativo de cerca de € 6 M.

No final de 2016, o total da dívida de contribuintes era de € 9.493 M e o total de dívida participada a execução fiscal de € 7.412 M. Assim, para o valor de € 2.081 M não é possível conhecer quais os contribuintes a que respeita este valor de dívida, por inexistência da pertinente informação, no âmbito do processo de encerramento de contas². Também não é possível verificar se o valor em dívida apurado através dos sistemas auxiliares de contas correntes dos contribuintes (GC e SEF) corresponde ao valor relevado nas demonstrações financeiras, não se mostrando acolhida a recomendação do Tribunal formulada em Pareceres anteriores³. No âmbito do acompanhamento desta recomendação, a SESS informou que os Institutos (IGFSS e II) estão a “(...) desenvolver e a melhorar procedimentos que garantam a coerência dos dados contabilizados, com o objetivo de reconciliar a dívida de contribuintes e, conseqüentemente, a extração de balancetes auxiliares” e de “(...) garantir que a informação que é extraída da conta corrente chega a SIF. Contudo, e face aos milhares de documentos que são lançados e à complexidade do sistema, é um trabalho bastante moroso”.

Com vista ao acolhimento das recomendações do Tribunal, o ISSA no final do exercício de 2016 procedeu a um ajuste na conta 212111- *Contribuintes c/c – Regime de Segurança Social – Trabalhadores por conta de outrem*, no montante de € 105 M. De acordo com informação prestada pelo Instituto, o saldo da conta antes do ajuste era de € 249 M e foi reduzido para € 144 M, o que significa uma redução de 42,2%⁴.

Não pondo em causa o esforço do ISSA para encontrar uma solução que permita a conciliação de saldos, entende-se que estas operações devem ter em conta vários aspetos, dos quais se destacam os seguintes:

- ◆ As contas correntes dos contribuintes são de âmbito nacional, pelo que incorporam movimentos dos atuais três institutos. Assim, as operações de conciliação de saldos devem ter em conta esta realidade, não podendo efetuar-se de forma isolada por cada uma das instituições⁵. Acresce que

¹ Mantem-se o referido em Pareceres anteriores, tendo em conta o divulgado no anexo às demonstrações financeiras do ISSM de 2014 (valor que inclui dívida que foi paga ou prescrita no decurso dos anos de 2012 a 2014) e que no final de 2016 este valor ainda se encontra relevado nas DF do ISSM e, por conseguinte, nas DF consolidadas.

² Não são extraídos ficheiros de GC com a identificação dos contribuintes, a antiguidade da dívida e correspondente valor.

³ Cfr. Recomendações: 76-PCGE/2015, 71-PCGE/2014, 69-PCGE/2013 e 68-PCGE/2011, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

⁴ Procedimento efetuado na sequência do Parecer do Fiscal Único.

⁵ Por exemplo, a alteração de sede de estabelecimento de um contribuinte que passe do Continente para uma Região Autónoma implica que a contabilização de operações de natureza contributiva deixe de ser efetuada no Continente e



os saldos das contas de todos os institutos estão afetados da metodologia que perdurou entre 2008 e 2014 relativamente ao cálculo do valor da dívida de cobrança duvidosa e da dívida prescrita, como atrás descrito;

- ◆ A estrutura da conta 212- *Contribuintes c/c* incorpora as subcontas destinadas à contabilização por regimes de segurança social mas também as designadas de “clarificação”. Estas últimas têm um efeito redutor no saldo final da conta 212- *Contribuintes c/c*, pelo que a análise de conciliação de saldos entre os sistemas auxiliares (GC e SEF) e os saldos das contas do sistema de informação financeira (SIF) não pode ser isolada¹;
- ◆ Deve ser assegurado o momento do “corte de operações”, quer nos sistemas auxiliares (GC e SEF), quer no SIF. Com efeito, a comparação só pode ser efetuada com a garantia de que os dados extraídos dos sistemas auxiliares não incorporam nem mais nem menos dados do que aqueles que foram extraídos e posteriormente lançados no SIF, à data referência da comparação².

A metodologia seguida pelo ISSA neste ajustamento de 42,2% do saldo da conta 212111- *Contribuintes c/c – Regime de Segurança Social – Trabalhadores por conta de outrem*, com impacto no balanço consolidado da Segurança Social, não acautelou aspetos essenciais para uma comparação segura.

O ISSA, em sede de contraditório, alega que o facto de o ajustamento ter sido efetuado apenas numa subconta do razão se deveu a diversos motivos, designadamente por ser a conta com maior impacto ao nível da qualificação dos contribuintes, de ser incomportável uma análise integrada em todas as subcontas, em tempo útil, para o encerramento de contas e, “(...) essencialmente, a um fator único, na RAA, que derivou do protocolo com a APB para pagamento da TSU ter iniciado apenas em 2005, pelo que a subconta encontrava-se sobrevalorizada”. Alega ainda que “Outro constrangimento relativo à conta 212*, que se verificou apenas nas instituições RAA, entre 2001 e 2004, derivou da implementação do POCISSSS e SIF/SAP, com existência de movimentos manuais neste período, na sequência da aplicação de circulares normativas do IGFSS e das orgânicas existentes”. Por fim, refere que “(...) atendendo ao sistema informático e ao modo como está implementado, não há possibilidade de corte a 31.12, pelo que será difícil existir uma comparação segura para efeitos de encerramento, contudo, o ajustamento efetuado, permite que as demonstrações financeiras do ISSA apresentem de forma mais fidedigna a informação do saldo dos contribuintes. Sendo certo que o processo de conciliação futuro será efetuado quando existirem orientações da entidade consolidante”.

O critério utilizado para efeitos de cálculo da dívida de cobrança duvidosa reside apenas na dívida que foi participada para efeitos de execução fiscal (SEF), em mora há mais de 6 meses, deixando, no entanto, por provisionar dívida não participada, mas igualmente em mora há mais de 6 meses (GC)³. O

passa a ser no Instituto da Região Autónoma. Assim, ao nível da conta do contribuinte podem existir dívidas registadas em dois institutos, situação que é necessário acautelar na conciliação de saldos.

¹ Contas 2121181200 – *SICC/clarificação conta corrente* e 2121183000 – *SICC/Clarificação* de classificação económica. Esta última, utilizada recorrentemente para contabilizar a entrada de receita, através da tabela de imputação, substitui a conta dos regimes numa primeira fase do processo (é creditada por contrapartida da conta da 25- *Devedores e credores por execução do orçamento*). Assim, a comparação isolada do saldo da conta dos regimes (SIF) com os saldos dos sistemas auxiliares (GC e SEF) pode dar lugar a ajustamentos indevidos de dívida, uma vez que a receita já entrou na conta corrente (GC ou SEF) e a dívida ainda permanece na conta dos regimes, porque a conta creditada foi a de clarificação de classificação económica. No entanto, ao nível da conta 212-*Contribuintes c/c* o saldo está compensado.

² A contabilização no SIF é efetuada por *interface* através de extrações de dados provenientes dos sistemas auxiliares (GC e SEF). Estas extrações têm número sequencial. Os ficheiros de encerramento de contas, produzidos através da cópia de base de dados dos sistemas auxiliares, anualmente realizada, não podem conter nem mais nem menos informação do que aquela que foi extraída e contabilizada no SIF. Assim, para efeitos de comparação há que garantir em ambos os sistemas (SIF e GC ou SEF) o mesmo número de extração SIF.

³ No processo anual de encerramento de contas não é disponibilizada informação sobre a dívida existente em 31 de dezembro no sistema aplicacional GC, pelo que não é possível aferir a antiguidade da referida dívida nem a que está

POCISSSS não estabelece critérios distintos para a dívida participada e não participada a execução fiscal, pelo que é necessário introduzir mecanismos que permitam calcular as provisões com maior fiabilidade, quer através da inclusão de dívida que reúne os requisitos de constituição de provisões e que não foi participada a execução fiscal, quer através da exclusão no cálculo do valor das provisões da dívida, que embora já tenha sido participada a execução fiscal se encontra suspensa por estar a ser cobrada ao abrigo de planos prestacionais fora do processo executivo (acordos de regularização extraordinária) e, por isso, não deve integrar o conjunto de processos que concorrem para o cálculo das provisões¹. A resolução destas duas situações impõe: a inclusão de toda a dívida que reúna os requisitos quer tenha sido ou não participada a execução fiscal; e a exclusão de toda a dívida que está a ser objeto de cobrança através de planos prestacionais, independentemente de os mesmos correrem termos através do processo executivo (SEF) ou através de processo extraordinário de regularização (GC), garantindo-se, deste modo, o princípio contabilístico da prudência sem permitir a criação de provisões excessivas.

Para a dívida participada a execução fiscal que está “suspensa” por “declaração de falência e insolvência”, à qual está associado um elevado risco de incobrabilidade, em 2016, foram constituídas, pela primeira vez, provisões a uma taxa de 100%, no valor de € 1.973 M, independentemente da sua maturidade, dando assim parcial acolhimento à recomendação formulada pelo Tribunal sobre a CGE/2015².

Continua a verificar-se o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, tal como previsto no POCISSSS, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2016, relativos aos valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras. Com efeito, os únicos juros relevados na conta 212 - *Contribuintes c/c* e 21822 - *Contribuintes de cobrança duvidosa* são os juros calculados por dívida paga fora de prazo, em conta corrente (GC). Os juros já vencidos dos valores em dívida registados em conta corrente (GC) e em sede de execução fiscal (SEF) não se encontram, em 31/12/2016, relevados contabilisticamente, não se mostrando acolhida a recomendação formulada pelo Tribunal em Pareceres anteriores³.

Em sede de acompanhamento desta recomendação, a SESS informou que permanecem em reavaliação as condições técnicas necessárias ao cumprimento do princípio contabilístico invocado na recomendação. Assim, a dívida de contribuintes está subvalorizada. Para efeitos de avaliação do impacto da não observância deste princípio contabilístico nas contas da segurança social foi estimado o valor dos juros vencidos que nos últimos 6 anos não foi objeto de registo contabilístico, tendo como fonte de informação os ficheiros utilizados no encerramento de contas de 2016, relativamente aos valores em dívida⁴. Para a dívida constituída a partir de 2011 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos e não contabilizados seja de € 580 M. No entanto, se se considerar também a dívida participada a execução fiscal e constituída até 2010⁵ que em 31/12/2016 se encontrava relevada no balanço consolidado, a estimativa do valor dos juros ascende a € 2.072 M. O ponto 10 da nota 17 do ADFOC refere que as dívidas de terceiros, designadamente as de contribuintes “(...) não incluem juros por não se considerar material o impacto do desconto”. Porém, tendo em conta o montante estimado e a

abrangida por planos prestacionais (fora do processo de execução fiscal). No entanto, a avaliar pela antiguidade da dívida que anualmente é participada e prescrita no mesmo ano, o sistema GC ainda acomoda dívida com antiguidade superior a 6 meses que não é objeto de qualquer provisão.

¹ Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2015, págs. 285 e 286, disponível em www.tcontas.pt.

² Cfr. Recomendação 77-PCGE/2015, pág. 392 do PCGE/2015, disponível em www.tcontas.pt.

³ Cfr. Recomendações: 72-PCGE/2014 e 70-PCGE/2013, disponíveis em www.tontas.pt.

⁴ Para efeitos desta estimativa foi considerada a dívida incluída no *Mapa 3.1.a_b NOP – Mapa de escalonamento de dívida de contribuintes em sede de SEF- Sem Organismos Públicos* dos três institutos (IGFSS, ISSA e ISSM) e aplicadas as taxas de juro oficiais, publicadas no *site* da Segurança Social, aos respetivos períodos de dívida (o valor utilizado respeita à coluna designada “dívida”). A dívida das entidades privadas (NOP) representa 99,9% do total.

⁵ Os ficheiros incluem dívida de 1976 a 2016.



informação transmitida em sede de acompanhamento de recomendações, a ausência de relevação contabilística do valor dos juros já vencidos aponta para a sua materialidade e para as condições técnicas necessárias ao cumprimento do princípio contabilístico.

O IGFSS, em sede de contraditório, alega que aguarda que o II disponibilize “(...) um cálculo do montante estimado dos juros vencidos sobre a dívida residente em SEF, com o máximo rigor possível (tarefa que se afigura complexa), para que seja possível avaliar as condições para a sua relevação contabilística, desejavelmente, ainda no exercício de 2017”.

O II, em sede de contraditório, alega que a extração de informação para contabilização dos juros de mora vencidos vai obrigar a uma grande reestruturação nos sistemas de forma a conseguir produzir a informação fiável com corte ao ano conforme se pretende e que não é exetável a implementação em 2017.

A propósito da relevação contabilística de juros, verifica-se que os saldos das subcontas da conta do razão 21212 – *Contribuintes c/c -Juros de mora* destinadas a registar os juros de mora em dívida do regime de segurança social dos trabalhadores independentes e do regime de segurança social de inscrição facultativa apresentam saldos credores (contranatura), que nos três institutos ascendem a € 21,6 M. Este facto revela a existência de eventuais erros de parametrização de movimentos contabilísticos indexados a esta conta.

Em 2016 continuou a ocorrer um volume considerável de anulações de prescrições contabilisticamente registadas em exercícios anteriores, o que prejudica a correção dos valores anuais reportados, quer quanto aos valores prescritos quer quanto ao valor da dívida relevado no balanço, designadamente quando essas anulações ocorrem em virtude de os valores prescritos já terem sido pagos¹. Acresce que o método utilizado no cálculo do valor das prescrições a relevar contabilisticamente não reflete na sua integralidade o valor dos processos prescritos anualmente, nem das anulações também determinadas anualmente, não se encontrando cumprido, nesta sede, o princípio da não compensação, previsto no POCISSSS². Assim, em 2016 foi relevado nas demonstrações financeiras consolidadas como dívida incobrável o valor de € 33 M³, mas o valor da dívida prescrita neste ano foi de € 48 M. A diferença resulta da indevida compensação das anulações de prescrições registadas em anos anteriores com as prescrições ocorridas no ano.

Cerca de 88,6% (€ 42 M) do valor da dívida prescrita em 2016 corresponde a processos executivos que foram instaurados neste ano, com períodos de dívida que se situavam entre 1964 e 2011 e abrangeu 16.441 contribuintes. Desta dívida, 73,6% (€ 31 M) era da responsabilidade de 13.984 trabalhadores independentes (85,1%).

¹ A anulação de valores já registados como prescritos em virtude de só mais tarde se detetar que o pagamento já tinha sido efetuado implica que a dívida tenha sido reduzida em duplicado: uma por via da cobrança e outra por via da prescrição. Trata-se de uma situação que não contribui para a fiabilidade do valor da dívida relevado nas demonstrações financeiras, não sendo possível estimar o respetivo impacto.

² O valor da dívida prescrita é calculado apurando a diferença entre o valor da dívida prescrita acumulada do ano n com o valor da dívida acumulada do ano n+1.

³ O valor divulgado por prescrição de dívida de contribuintes é de € 34,5 M: Cerca de € 33,4 M respeita a dívida prescrita em sede de processo executivo e € 1,1 M respeita a coimas e custas contabilizadas no SIF também na conta 69221 – *Dívida incobrável de contribuintes-Por prescrição*. No entanto, os descritivos dos lançamentos referem “*Estorno de coimas*” e “*Estorno de custas*”, descritivos exatamente iguais aos utilizados nos lançamentos efetuados na conta 6974-*Correções de exercícios anteriores – Anulações – Contraordenações* e destinados a anular os valores inicialmente contabilizados associados às contraordenações que seguem o processo especial estabelecido no art. 28.º da Lei 107/2009, de 14/09, que não foram pagas dentro dos requisitos exigidos por aquele diploma legal.

A propósito dos procedimentos associados à prescrição de dívida, o Tribunal tem formulado recomendações em Pareceres anteriores¹ dirigidas, quer às “prescrições automáticas”, quer às “prescrições manuais”. As primeiras foram suspensas em 2012². No entanto, mantêm-se as prescrições automáticas à “data da instauração”. Estas últimas, resultam de participações manuais e podem ser levantadas nos casos em que existam atos interruptivos e/ou suspensivos anteriores à participação, facto que foi acautelado através dos procedimentos inseridos na Orientação Conjunta emitida pelo IGFSS e pelo ISS no final de 2015. Sobre esta matéria, a SESS informou que “*Sempre que uma Secção de Processo recebe do Centro Distrital informação da existência de atos interruptivos/suspensivos, que determinem que para a dívida participada manualmente deverá ser cancelada a prescrição da dívida automática à entrada de SEF, é feito em SEF pelos Coordenadores em registo de cancelamento de prescrição, tornando aquela dívida exigível em execução fiscal*”. Sobre o mesmo assunto, o ISSA informou que o Núcleo de Processamento e de Contribuições “*(...) comunica ao Núcleo de Processo Executivo a exigibilidade da dívida, para que seja anulada a prescrição*”.

Relativamente às “prescrições manuais”, o Tribunal em Pareceres anteriores formulou recomendações³ no sentido de que o registo da declaração de prescrição do valor da dívida fosse realizado pelo autor do despacho que declarou a respetiva prescrição, bem como de que fossem inseridos na referida aplicação os elementos relevantes que suportam a declaração de prescrição. Da análise ao ficheiro disponibilizado pelo II relativamente aos processos com registo de prescrição em 2016 verificou-se que, neste ano, os registos foram todos realizados pelos coordenadores das secções de processo indicados pelos três institutos. Relativamente à informação que deve ser inserida na aplicação informática, regista-se que apenas não consta em “notas ao processo” ou em “notas executado” em 8,2% do total das linhas de dívida, o que denota uma melhoria relativamente a 2014⁴. Contudo, relativamente ao conteúdo da informação introduzida, verifica-se que não há qualquer harmonização sobre o preenchimento dos referidos campos da aplicação SEF, mencionando-se em alguns casos a informação que propôs o reconhecimento da prescrição, mas não o respetivo despacho autorizador, nem o período considerado.

O IGFSS implementou alguns mecanismos de controlo de introdução da informação pertinente sobre reconhecimento de prescrições a introduzir em SEF pelas Secções de Processo Executivo. Regista-se, contudo, que o controlo instituído considera regular que, num processo constituído por processo principal e processos apensos, a informação sobre o reconhecimento da prescrição, ainda que relativa a um processo apenso, seja exclusivamente registada no processo principal, o que não é correto. Com efeito, se o processo em causa vier a ser desapensado do processo principal, tal informação ficará, naquele, em falta, ao mesmo tempo que a informação registada no processo principal se torna inútil, uma vez que não se refere a nenhuma linha de dívida nele incluída. Convirá, assim, futuramente, assegurar que, nestas situações de pluralidade de processos, a informação seja registada exclusivamente no processo a que respeita e em nenhum outro, garantindo que as ações de controlo contribuam para este fim.

Em sede de contraditório, o IGFSS vem reconhecer “*(...) a necessidade de criação de procedimento diverso do atual, cujo conteúdo já se encontra divulgado junto dos Coordenadores das respetivas Secções de Processo (...)*”. Destaca-se de tal conteúdo que o registo de declaração de prescrição passará a ser feito por cada um dos processos a que respeita, sendo campos de registo obrigatório o número de informação de

¹ Recomendações 68-PCGE/2012 e 58-PCGE/2010, disponíveis em www.tcontas.pt.

² Prescrições efetuadas pela aplicação informática na pendência dos processos em execução fiscal, após o decurso do tempo legalmente previsto para a prescrição. No entanto, como nem todos os atos suspensivos e interruptivos estavam inseridos na aplicação havia o risco de prescrever dívida sem que o decurso do tempo legalmente previsto tivesse decorrido.

³ Recomendações: 75-PCGE/2014; 65-PCGE/2012 e 57-PCGE/2010, disponíveis em www.tcontas.pt.

⁴ IGFSS 8,8% em 2016 e 22,9% em 2014; ISSA 1,7% em 2016 e 22,1% em 2016; e ISSM 9,0% em 2016 e 93,8% em 2014.



suporte, a data do despacho e o período considerado prescrito. Mais informa que foi solicitado à Direção de Qualidade e Comunicação que, nas verificações a realizar em 2018, passe a considerar, para além da existência de notas nos processos, a certeza, clareza e precisão dos respetivos registos.

Encontra-se ainda por acolher a recomendação¹ no sentido de que sejam implementadas as regras necessárias na aplicação informática para que não ocorra a prescrição de valores em dívida sem que tenha decorrido o prazo legal para o efeito. A SESS, em 19/10/2017, informou que “(...) os desenvolvimentos necessários encontram-se preconizados nos objetivos do Grupo de Trabalho constituído por elementos do IGFSS, do ISS e do II. Encontram-se definidos os macro requisitos dos desenvolvimentos aplicativos (...), prevendo-se que até ao final do presente mês de outubro sejam concluídos os restantes documentos de requisitos. Em paralelo decorre a definição da calendarização das fases de implementação das alterações aplicativos”. Por último, refere que o Grupo de trabalho continuará a funcionar “(...) prevendo-se a intensificação dos trabalhos após a conclusão dos documentos de requisitos, e em sede de desenvolvimentos aplicativos”.

c) Prestações sociais a repor

As “Prestações sociais a repor” registam, em termos brutos, uma evolução crescente ao longo do triénio, com um aumento de 3,1% de 2015 para 2016, atingindo, neste ano, o valor de € 694 M (€ 673 M em 2015). Cerca de € 592 M (85,3%) destas dívidas estão relevadas como de cobrança duvidosa (€ 581 M, 86,3%, em 2015), representando as respetivas provisões acumuladas 93,6% do seu valor (€ 554 M).

Desde 2012, na sequência de recomendações do Tribunal de Contas, para efeitos de cálculo dos valores das provisões para cobrança duvidosa, as instituições de segurança social passaram a utilizar os dados extraídos das contas correntes dos beneficiários (SICC)² e não os das contas do razão (SIF), como até então. A alteração deste procedimento deu origem ao apuramento de desvios entre os valores em dívida residentes no sistema de conta corrente (SICC) e os relevados nas demonstrações financeiras (SIF). De acordo com informação prestada pelo ISS “A origem dos desvios poderá estar associada à migração de dados para SICC das anteriores aplicações distritais, assim como a diferentes metodologias de contabilização nos vários Centros Distritais”.

Verifica-se que as três instituições que relevam dívidas de prestações sociais a repor, ISS, ISSA e ISSM, utilizam, para efeitos de cálculo das respetivas provisões, os ficheiros extraídos do sistema de conta corrente (SICC). Porém, os desvios apurados não são refletidos nas demonstrações financeiras da mesma forma pelos institutos referidos. Assim, o ISSA tem vindo a ajustar anualmente o valor da dívida nas demonstrações financeiras em função dos desvios, o ISSM apenas procedeu ao ajustamento no primeiro ano em que este procedimento foi implementado e o ISS não fez qualquer ajustamento às dívidas de terceiros no SIF, mas tem vindo a constituir provisões extraordinárias com vista a igualar o valor líquido da dívida de cobrança duvidosa relevado nas demonstrações financeiras com o valor calculado com base nas contas correntes dos beneficiários³. Em 2016, no ISSA e no ISSM os saldos relevados no SIF eram

¹ Recomendação 74-PCGE/2015, disponível em www.tcontas.pt.

² Sistema integrado de conta corrente, que acolhe todos os movimentos relacionados com beneficiários, relativamente às prestações imediatas. Só neste sistema é possível identificar o valor da dívida de cada beneficiário, bem como a sua antiguidade. A contabilização dos movimentos gerados em conta corrente (SICC) no sistema de informação financeira (SIF), com vista à produção das demonstrações financeiras, é realizada através de valores agregados de vários beneficiários via *interface*.

³ Na nota 8.2.31 do Anexo às DF do ISS é referido que relativamente “(...) à contabilização das provisões e tal como vem sido relatado em anos anteriores, a contabilização com base em SICC para ser consistente exige a regularização dos desvios entre os dois sistemas, o que no caso do ISS, IP representaria um valor elevado a refletir nas contas de gerência de anos anteriores. Em termos operacionais ainda não foi possível efetuar a regularização do desvio em 2016, uma vez que sendo este processo manual, implicava cerca de 3 meses para ficar concluído, com a consequente suspensão da

inferiores aos de SICC (menos € 14 m e € 21 m, respetivamente), procedendo o primeiro instituto ao nivelamento de saldos através de um lançamento de um proveito extraordinário no valor de € 14 m. No ISS, o valor dos saldos relevado no SIF está sobrevalorizado em € 102 M quando comparado com o valor dos saldos de SICC, conforme informação prestada pelo Instituto.

O ISS tem vindo ao longo dos últimos anos a divulgar nos seus relatórios de gestão e/ou os anexos às demonstrações financeiras que, para colmatar este constrangimento, está em desenvolvimento desde 2010 um programa que visa o nivelamento entre os dois sistemas e que estava dependente do desenvolvimento da programação por parte do II¹.

Não estando garantida a fiabilidade das demonstrações financeiras, o Tribunal tem formulado recomendações em anteriores Pareceres sobre a CGE no sentido de que fossem implementados procedimentos com vista à correção das inconsistências detetadas². Sobre o ponto de situação dos trabalhos com vista ao acolhimento da recomendação, a SESS, em agosto de 2017, informou que o “*O projeto SICC-SIF preconiza uma remodelação quer da forma de extração de informação financeira com origem no Sistema Integrado de Conta corrente SICC quer da contabilização em sede do Sistema de Informação Financeira (SIF). Está previsto que o novo interface permita realizar as contabilizações com uma periodicidade diária*” e que a “*(...) morosidade nos processos de aquisição de serviços de desenvolvimento de Software, em particular a autorização para extensão de encargos plurianuais, apenas permitiu constituir a equipa de desenvolvimento no último trimestre de 2016, inviabilizando a implementação do interface em 2017*”. Informa ainda que no decorrer deste ano têm sido desenvolvidas tarefas que visam a operacionalização do Programa de Regularização de Saldos e que, atualmente, já estão desenvolvidas várias componentes, “*(...) prevendo-se ter no decurso do 1.º semestre de 2018 o projeto em produção com grande parte das operações implementadas, sendo que o fecho das contas desse ano já beneficiará destes desenvolvimentos*”.

O valor das provisões para dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pensões continua a ser calculado pelo método das contas do razão (SIF), o que não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída nem validar a referida dívida e, conseqüentemente, a correção do valor das provisões constituídas. O Tribunal tem formulado recomendações em anteriores Pareceres sobre a CGE³ no sentido de que, aquando da constituição das provisões para cobrança duvidosa provenientes de dívida de pensões, sejam conhecidos e tomados em consideração os elementos relativos a cada beneficiário, tais como a antiguidade da dívida e o correspondente valor. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que se mantém “*(...) em desenvolvimento o novo Sistema de Informação de Pensões, não obstante ser possível, através deste sistema, obter no início de cada ano listagens nominais com a situação em 31 de dezembro*”. Contudo, não é indicado se essas listagens são ou não utilizadas para efeitos da constituição daquelas provisões.

contabilização mensal dos períodos contabilísticos enquanto esta estivesse em curso, originando que durante este período não fosse aferida a execução orçamental. Esta concretização será implementada mediante um programa que se encontra em desenvolvimento no II, IP, o qual permitirá a regularização deste processo de forma automática. No entanto, apesar dos esforços desenvolvidos não foi possível dar como concluído e validado este programa, pelo que não foi exequível proceder à correção dos desvios existentes”. Refere também que “(...) o cálculo da provisão acumulada foi realizado tendo como suporte os valores apurados pela aplicação SICC, à data de 31 de dezembro de 2016” e que “A realização desta contabilização permite ao ISS, IP: Refletir o valor do Ativo Líquido conforme informação obtida do SICC; Refletir o valor do Ativo Líquido concordando com exercícios anteriores – ao efetuar o registo da provisão extraordinária, o valor do Ativo Líquido passa a ser compatível com o de exercícios anteriores; Assegurar a recomendação do Tribunal de Contas no que se refere à disponibilização de uma listagem nominativa dos valores provisionados em SIF comparativamente com SICC”.

¹ Cfr. PCGE/2015, pág. 289, PCGE/2014, págs. 313 e 314, e PCGE/2013, pág. 301, disponíveis em www.tcontas.pt. Esta informação é também divulgada na nota 6 do ADFOC.

² Cfr. Recomendações: 80-PCGE/2015; 76-PCGE/2014 e 71-PCGE/2013, disponíveis em www.tcontas.pt.

³ Cfr. Recomendações: 81-PCGE/2015; 77-PCGE/2014; e 72-PCGE/2013, disponíveis em www.tcontas.pt.



Em 2014 foi iniciado o processo de participação de dívida proveniente de prestações sociais indevidamente pagas aos beneficiários¹. Em 2016 foi participada dívida de 11.388 beneficiários (6.123 em 2015 e 3.395 em 2014), num total de € 10,6 M (€ 14,5 M em 2015 e € 14,6 em 2014). O valor cobrado, em 2016, foi de € 4,6 M (€ 2 M de processos instaurados em 2016, € 1,7 M de processos instaurados em 2015 e 0,8 M de processos instaurados em 2014). Pese embora a melhoria verificada ao nível do número de contribuintes abrangidos pela participação de dívida a execução fiscal, constata-se que em 31/12/2016 o valor em dívida de prestações sociais a repor participada a execução fiscal representava apenas 4,3% (€ 29,7 M) do valor da dívida do ativo bruto (€ 694 M), indicador que evidencia uma ligeira melhoria relativamente a 2015 (3,7%), mas reflete ainda a ineficácia da segurança social na cobrança de valores indevidamente pagos.

d) Outros devedores

O valor contabilizado em 2016 como dívidas de “*Outros devedores*” evidencia um acréscimo de € 40 M (4,1%), relativamente a 2015, totalizando em termos brutos o montante de € 996 M (€ 956 M em 2015), sendo que € 356 M estão relevados como de MLP (€ 372 M em 2015) e € 640 M como de curto prazo (€ 585 M, em 2015).

Apesar do montante de dívida de MLP ser bastante significativo, o valor das dívidas de cobrança duvidosa é de apenas € 67 M. Tal facto resulta da existência de dívidas avultadas por parte de outras entidades públicas à segurança social, que, pelas partes envolvidas, não são consideradas como de cobrança duvidosa. Algumas dessas dívidas tiveram a sua origem há mais de 30 anos. A nota 36 do ADFOC divulga as dívidas mais relevantes e dá algumas evoluções sobre as mesmas.

Constata-se que, passados quase 10 anos após as recomendações do Tribunal de Contas, formuladas no Relatório Auditoria à Área dos Devedores (não contribuintes) à Segurança Social², aos Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde no sentido de promoverem diligências e/ou tomarem decisões que permitissem resolver os diferendos existentes entre os dois ministérios relativamente às dívidas relevadas no balanço da segurança social, as mesmas ainda não foram acolhidas. Trata-se das dívidas com as seguintes origens:

- ◆ Adiantamentos concedidos, no período de 1980 a 1982, como indemnização pela Segurança Social a diversas Misericórdias, no montante de € 406.086,33, pelos prejuízos causados pela transferência para o Estado, nos anos de 1974/1975, dos hospitais que lhe pertenciam;
- ◆ Encargos com as despesas de saúde dos beneficiários da Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP, no montante de € 88.652.877,04, que passaram a partir de 1979 para a responsabilidade do OE.

No referido relatório foi ainda recomendado ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade que diligenciasse pela regularização das dívidas das seguintes entidades:

- ◆ Direção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores, relativa a encargos, no valor de € 1.825.029,00, com o subsídio de desemprego daquela Região Autónoma, referente ao período de 01/05/1981 a 31/12/1984;

¹ O valor das prestações pode tornar-se indevido por factos supervenientes ao momento do pagamento e que dão lugar a reposições, como por exemplo o óbito, a cessação da situação de desemprego ou de doença, etc.

² Relatório 16/2007 – 2.ª S – Auditoria à área dos devedores (não contribuintes) à Segurança Social. disponível em www.tcontas.pt.

- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela, referente aos montantes adiantados, no valor de € 5.714.939,29, no período de 1989 a 1993, cujo escopo foi, tão só, o de obviar aos constrangimentos então verificados (aleadamente, dificuldades de natureza cambial), pelo que os mesmos tiveram sempre um caráter provisório e reembolsável.

Para além das dívidas suprarreferidas, permanece ainda um valor em dívida do Ministério da Agricultura de cerca de € 85 M, relativo à aplicação do Decreto-Lei 159/2001, de 18/05, sendo recorrentemente divulgado no ADFOC que “*Está em curso o processo de análise da dívida em causa através dos códigos de classificação de regimes incluídos*”. No entanto, não se dá nota sobre os progressos alcançados anualmente que permitam aferir sobre a sustentabilidade da continuação da relevação financeira deste valor nas demonstrações financeiras.

Em sede de Parecer sobre a CGE, o Tribunal tem reiterado anualmente a recomendação no sentido de que deve diligenciar-se pela resolução das situações que permanecem em dívida há longos anos¹. Sobre as dívidas suprarreferidas, a SESS, em outubro de 2017, informou que:

- ◆ As dívidas relacionadas com o Ministério da Saúde, “*(...) considerando a dimensão das mesmas, bem como o facto de subsistirem várias interações entre entidades do perímetro do Orçamento da Segurança Social e entidades do Ministério da Saúde, foi solicitado quer ao IGFSS, quer ao Instituto da Segurança Social, IP (ISS), um levantamento de todas as situações de dívidas/pagamentos, de e para com organismos do Ministério da Saúde*”. Informou ainda que o Gabinete está a analisar a possibilidade de propor ao Ministério da Saúde a realização de um “encontro de contas”;
- ◆ A dívida da Direção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores ao IGFSS “*(...) encontra-se enquadrada no processo de negociação relativa a cobrança e pagamento de dívidas a organismos daquela Região Autónoma, que abrange entidades de todos os Ministérios e cuja representação da República é efetuada pelo Ministério das Finanças. Considerando que no âmbito da negociação em causa foi abordada a eventual prescrição de dívidas com esta antiguidade, e atendendo à inexistência de quadro legal específico que regule a prescrição de dívidas entre entidades do Estado, não obstante o prazo de prescrição geral previsto no Código Civil (20 anos) foi sugerido ao Ministério das Finanças a consulta à Procuradoria-Geral da República por forma a obter um parecer enquadrador para esta e outras situações semelhantes. Afigura-se que a clarificação legal sobre a prescrição de dívidas entre entidades de natureza pública acima referida assegurará a uniformização de procedimentos na regularização de dívidas com muita antiguidade relevadas, não só na Conta da Segurança Social, como também de outros organismos*”;
- ◆ Relativamente à dívida da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela “*(...) dado que esta envolve uma entidade de um outro país, foi, em março de 2016 solicitada a colaboração do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), uma vez que, apesar das inúmeras e frequentes diligências do MTSSS junto das autoridades angolanas competentes não se logrou registar progressos significativos no processo em apreço. Nesta sequência, e considerando que não se encontrava ainda calendarizado o relançamento da «Comissão Bilateral Luso-Angolana», foi proposto pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, e por este Ministério aceite, a constituição de um Grupo de Trabalho restrito, constituído expressamente para o efeito, tendo como mandato principal delinear um plano de pagamentos para regularização dos montantes em causa. Ficou acordado, então, que o mencionado Grupo de Trabalho seria constituído, pela parte portuguesa por dois representantes do MNE,*

¹ Recomendações: 83-PCGE/2015 e 84-PCGE/2015, 79- PGCE/2014, 73-PCGE/2013, 68-PCGE/2012, 71-PCGE/2011, 61-PCGE/2010, 61-PCGE/2009, 76-b)-PCGE/2008 e 74-PCGE/2007. Sobre a dívida do Ministério da Agricultura e porque o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas informou desconhecer o valor do saldo em dívida, o Tribunal, nos PCGE de 2006 e 2007, formulou as recomendações 93-PCGE/2006 e 75-PCGE/2007, no sentido de que se procedesse à demonstração do apuramento da dívida e do direito de receber por parte do IGFSS. Disponíveis em www.tcontas.pt.



um dos quais preside e por dois representantes deste Ministério, sendo um elemento pertencente a este Gabinete e um elemento do IGFSS. Contudo, o Grupo de Trabalho em apreço ainda não logrou iniciar funções, visto que, conforme última comunicação do MNE, aguardava-se a tomada de posse da nova Administração Angolana por forma a retomar o assunto com os novos responsáveis”;

- ◆ Quanto à dívida do Ministério da Agricultura, por se tratar da situação com menor antiguidade irá “(...) desencadear a recolha de informação atualizada junto do IGFSS para futura articulação com o Ministério da Agricultura”.

O IGFSS, em sede de contraditório, informa que está a desenvolver diligências com vista ao esclarecimento do valor atualmente relevado nas demonstrações financeiras¹.

Do exposto, verifica-se que têm sido desenvolvidas diligências com vista a encontrar soluções para as situações das dívidas que permanecem há longos anos por regularizar. Contudo, ainda nenhuma produziu efeitos que permitam alterar a relevação contabilística destas dívidas.

As dívidas incluídas em cobrança duvidosa totalizam € 73 M e o montante provisionado corresponde a € 89,5% daquele valor. A dívida de cobrança duvidosa de MLP representa 91,4% (€ 67 M) e as provisões ascendem a 95,6% (€ 64 M), o que bem a reflete a antiguidade da dívida. Estas dívidas têm origem na aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006, de 3/11², às entidades empregadoras (€ 52 M), em contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos (€ 12 M), rendas de imóveis (€ 3,9 M) e de pagamentos indevidos de despesas com pessoal (€ 822 m). Do total de dívida de cobrança duvidosa apenas foi participada para efeitos de cobrança em execução fiscal € 2.640,84, que respeita, na quase totalidade, a dívida com origem em vencimentos a repor, situação reveladora de que não está a ser cumprido o disposto no art. 2.º do Decreto-Lei 42/2001, de 09/02, com a redação dada pela Lei 64/2012, de 20/12³. O Tribunal formulou recomendações⁴ no sentido de que devem ser instaurados processos de cobrança coerciva visando a recuperação de todas as quantias indevidamente pagas pelas instituições de segurança social, independentemente da sua natureza e da existência ou não de meios automáticos que permitam a participação para tal efeito. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que “*Em 2017 o processo de participação de dívida de prestações sociais efetuado pelo ISS encontra-se definido com uma periodicidade mensal*”, não se pronunciando sobre o os procedimentos relativamente às dívidas enquadradas em outros devedores.

Em sede de contraditório, o ISS alega que, relativamente às dívidas de pessoal “*(...) iniciou no decorrer do ano de 2016 o processo de participação junto da Autoridade Tributária (AT), de dívidas dessa natureza, com o envio de um conjunto de processos, de forma individualizada, a diversos Serviços de Finanças. Este processo tem-se revelado complexo, dadas as dificuldades operacionais relacionadas com o mesmo, nomeadamente a forma como se deve proceder à participação dos valores junto da AT*”.

¹ Informação prestada através do ofício n.º 29043, de 15/11/2017, com registo de entrada no Departamento em 16/11/2017, e, por isso, não incluído no texto do Anteprojecto de Parecer remetido para efeitos de contraditório.

² Nas situações em que a cessação do contrato de trabalho por acordo teve subjacente a convicção do trabalhador, criada pelo empregador, do preenchimento das condições previstas no n.º 4 do art. 10.º (motivos que permitam o recurso ao despedimento coletivo ou por extinção do posto de trabalho), e tal não se venha a verificar, o trabalhador mantém o direito às prestações de desemprego, ficando o empregador obrigado perante a segurança social ao pagamento do montante correspondente à totalidade do período de concessão da prestação inicial de desemprego.

³ Define o âmbito de dívidas à segurança social para efeitos cobrança coerciva, nas quais se incluem as coimas e outras sanções pecuniárias, bem como reposições de pagamentos indevidos efetuados por qualquer instituição de segurança social.

⁴ Recomendação 85-PCGE/2015 e 78-PCGE/2014, disponíveis em www.tcontas.pt.

12.2.3.1.3. Disponibilidades

O grupo patrimonial *Disponibilidades*, cuja composição se apresenta no quadro infra, continua a revelar-se o mais expressivo no cômputo do ativo líquido (76,6%), cifrando-se na ordem dos € 17.537 M, aumentando 6,3% (€ 1.043 M, em termos absolutos) face ao ano 2015. Neste âmbito, o valor dos *Títulos negociáveis* representa cerca de 59,9% (€ 13.721 M) no total do ativo líquido (€ 22.909 M) e os *Depósitos em instituições financeiras* e *Caixa* cerca de 16,7% (€ 3.817 M).

Quadro C. 25 – Disponibilidades

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor			Δ 2016/2015	
	2014	2015	2016	Valor	%
Títulos negociáveis	13 533	13 498	13 721	223	1,7
Ações	1 450	1 267	1 557	290	22,9
Obrigações e títulos de participação	0	0	0	0	0
Títulos da dívida pública	11 936	12 058	12 084	27	0,2
Outros Títulos	0	17	18	1	7
Outras aplicações de tesouraria	147	156	61	-95	-60,7
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	2 148	2 997	3 817	820	27,4
Depósitos em instituições financeiras	2 147	2 995	3 814	820	27,4
Caixa	1	2	2	0	12,5
Total	15 681	16 495	17 537	1 043	6,3

Fonte CSS 2014 a 2016.

No cômputo das *Disponibilidades*, a rubrica *Títulos de dívida pública* revela-se igualmente como a mais relevante (68,9%), em resultado da aplicação da Portaria 216-A/2013, de 02/07¹. Esta parcela está exclusivamente relevada no FEFSS e é constituída por títulos de dívida pública nacional ou garantida pelo Estado Português (€ 9.463 M), por dívida pública estrangeira (€ 1.292 M) e ainda por CEDIC (€ 1.329 M). O ligeiro acréscimo (0,2%) verificado no agrupamento de *Títulos de dívida pública*, face a 2015, ocorreu nas aplicações em CEDIC (€ 327 M) e em dívida pública estrangeira (mais € 370 M), já que a dívida pública nacional decresceu € 547 M.

Para o acréscimo do grupo patrimonial das *Disponibilidades*, à semelhança do que aconteceu no ano precedente, contribuiu, em grande medida, o aumento dos *Depósitos em instituições financeiras* (27,4%, correspondendo a um incremento de € 820 M, em termos absolutos), nomeadamente em *Depósitos à Ordem*, com um acréscimo na ordem dos 78,5% (passou de € 1.249 M, em 2015, para € 2.230 M, em 2016), para o qual contribuem, de forma determinante, os *Depósitos* do IGFSS, tendo os *Depósitos à ordem* aumentado cerca de € 817 M (mais 93,7%, face a 2015). Este Instituto, no final de 2016, detinha cerca 82,2% (€ 3.135 M) do total dos *Depósitos em instituições financeiras*, € 1.689 M em *Depósitos à Ordem* e € 1.446 M em *Depósitos a prazo*. O DLEO estabelece que o IGFSS deve recorrer aos serviços do IGCP para a realização de operações ativas, ficando, no entanto, “(...) autorizado a constituir depósitos bancários exclusivamente necessários à atividade dos serviços da segurança social”². Do total de depósitos detidos pelo IGFSS verifica-se que apenas 15,6% (€ 488 M) estão depositados no IGCP, em contas à ordem destinadas a acolher, essencialmente, as transferências do OE ou fluxos financeiros com outras entidades públicas.

¹ Que estabelece que o Conselho Diretivo do IGFCSS “procede à substituição dos ativos em outros estados da OCDE por dívida pública portuguesa até ao limite de 90% da carteira”.

² Cfr. n.º 4 e 5 do art. 56.º do Decreto-Lei 18/2016.



O IGFSS informa que a constituição de depósitos de curto prazo no sistema financeiro, por parte do Instituto, “(...) decorre da sua missão e atribuições, especificamente no que respeita à gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no Orçamento da Segurança Social (art. 3.º do Decreto-Lei 84/2012, de 30 de março), competindo-lhe, na área financeira, a otimização dos recursos do Sistema de Segurança Social, designadamente por recurso a instrumentos disponíveis no mercado, que visem assegurar a rendibilização de excedentes de tesouraria (alínea a) do n.º 5 do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março). (...). Esta política de aplicações financeiras foi homologada superiormente (Despacho n.º 23/2013/SESS, de 2013.02.11), de forma a poder admitir-se, transitoriamente, taxas de rendibilidade mais reduzidas, decorrentes das aplicações em CEDIC, em simultâneo com os depósitos de curto prazo em entidades do sistema financeiro, com taxas de rendibilidade superiores.”

Sobre esta matéria importa referir que o despacho invocado se refere à política de aplicações financeiras em 2013, tendo presente a vigência do PAEF, destinando-se a vigorar apenas no referido ano, não sendo pertinente a sua invocação para justificar os investimentos realizados em 2016, cujos critérios subjacentes foram, atentas as aplicações realizadas, diferentes dos aí definidos.

Face ao exposto, considera-se que o IGFSS continua a não dar cumprimento ao DLEO, pelo que se reitera a posição assumida pelo Tribunal em Pareceres anteriores¹ de que, atento o disposto nos n.ºs 4 e 5 do art. 56.º do DLEO, as aplicações de fundos em depósitos bancários encontram-se confinadas exclusivamente ao necessário à atividade dos serviços da segurança social, não justificando quaisquer outros objetivos a sua constituição. Acresce que não tendo ainda sido publicada a Portaria que visa regulamentar a composição dos limites das aplicações de capital a efetuar pelo IGFSS, prevista no n.º 7 do art. 3.º do Decreto-Lei 84/2012², deverá o Instituto dar cumprimento ao disposto no DLEO.

O IGFSS, em sede de contraditório, alega que “Dado que o Tribunal de Contas expressa entendimento de que o texto atual do Decreto-Lei de Execução Orçamental não enquadra a atual política de aplicações financeiras, a questão vai ser colocada superiormente, no sentido de adequar as normas do Decreto-Lei de execução orçamental, neste domínio, ao Decreto-Lei 84/2012, de 30 de março (missão e atribuições do IGFSS, IP)”.

A componente *Outras aplicações de tesouraria*, que respeita a unidades de participação em fundos de investimento detidos pelo FEFSS, foi a única componente das *Disponibilidades* onde se verificou um decréscimo (60,7%).

No final do exercício de 2015, permaneciam por reconciliar 49.518 documentos, correspondendo a um valor absoluto de € 111 M, em 63 contas bancárias, vide Quadro C.26. No exercício de 2016 foram reconciliados 44.203 documentos, em 60 contas bancárias, perfazendo o montante absoluto de € 92 M, representando 89,3% e 83,1%, respetivamente, no número e valor dos documentos *reconciliados* face aos *não reconciliados* no final do exercício de 2015. Para o efeito concorreu, em grande medida, a regularização dos movimentos constantes de três contas bancárias tituladas pelo IGFSS, no montante € 68 M³ (73,9%), que acolhem o registo de receita de contribuições. Destes, € 45 M respeitam a documentos que se encontravam por reconciliar desde 2007 e 2008.

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE/2014, págs. 316 e 317, e Parecer sobre a CGE/2015, pág. 297, ambos disponíveis em www.tcontas.pt.

² Em sede de Parecer sobre a CGE/2015, o qual se encontra disponível em www.tcontas.pt, o Tribunal formulou uma recomendação (57-PCGE/2015) aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, no sentido de procederem à publicação da Portaria.

³ Documentos do banco € 29 M e documentos da contabilidade € 39 M.

Quadro C. 26 – Reconciliações bancárias (em número e valor)

(em número e milhares de euros)

	Banco		Contabilidade		Total	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Documentos por reconciliar em 31/12/2015	3 380	54 410	46 138	56 789	49 518	111 199
IGFSS	2 373	41 147	44 357	51 384	46 730	92 531
ISS	1 007	13 264	1 781	5 405	2 788	18 669
Documentos reconciliados em 2016	1 668	43 790	42 535	48 630	44 203	92 421
IGFSS	943	31 365	40 839	43 273	41 782	74 638
ISS	725	12 426	1 696	5 357	2 421	17 783
Documentos por reconciliar em 31/12/2016	3 269	43 924	40 623	75 889	43 892	119 813
IGFSS	2 483	39 540	38 940	70 890	41 423	110 430
ISS	786	4 385	1 683	4 999	2 469	9 384

Fonte: SIF.

No final de 2016 encontravam-se por reconciliar 43.892 documentos, totalizando € 120 M (valor absoluto), em 62 contas bancárias¹, vide Quadro C.27. Não obstante a existência de documentos por reconciliar, verifica-se uma melhoria significativa na regularização dos documentos com maior antiguidade, como se constata do quadro infra.

Quadro C. 27 – Documentos por reconciliar 31/12/2014 – 31/12/2016

(em número e milhões de euros)

	2014		2015		2016		Peso relativo (valor)		
	N.º Doc.	Valor	N.º Doc.	Valor	N.º Doc.	Valor	2014	2015	2016
Doc. por reconciliar há mais de um ano	235 113	439	14 634	57	5 315	19	87,3%	51,2%	15,7%
Doc. por reconciliar do próprio ano	34 221	64	34 884	54	38 577	101	12,7%	48,8%	84,3%
Total	269 334	503	49 518	111	43 892	120	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: SIF.

Comparando a situação no último triénio (2016/2014), o número de documentos por reconciliar de anos anteriores baixou 97,7%. Já o número de documentos por reconciliar do próprio ano cresceu no mesmo período 12,7%. Em volume financeiro, o decréscimo entre 2014 e 2016 é de 95,7% nos documentos por reconciliar há mais de um ano, no entanto, verifica-se um acréscimo de 58,0% nos documentos por reconciliar do próprio ano, no mesmo período.

Um dos efeitos dos documentos que transitam de ano por reconciliar é a não relevação nas demonstrações financeiras de valores disponíveis nas contas bancárias (39)², traduzindo-se numa subvalorização do saldo de *Disponibilidades* de, pelo menos, € 8 M e de execução orçamental de € 5 M³, havendo mesmo situações em que o saldo contabilístico de algumas contas (4) é negativo (€ 2 M). O quadro seguinte reflete esta situação.

¹ IGFSS, 29 contas e ISS 33 contas.

² IGFSS (17) e ISS (22).

³ Segundo o ISS, uma das contas está relacionada com operações de tesouraria e não contribui para o saldo de execução orçamental (conta relativa a reembolsos efetuados por países estrangeiros e destinados a pagamento de despesas suportadas por Portugal e que o Instituto deverá devolver às entidades portuguesas que inicialmente as suportaram).



luis...
Q.
AF
A

Quadro C. 28 – Subvalorização de saldos em disponibilidades (IGFSS e ISS)

(em milhões de euros)

Entidade	Contas do razão com saldo negativo	Extrato bancário (depósitos)	Ano do depósito dos valores
IGFSS	-1,9	3,7	2008 a 2016
ISS		4,2	2009 a 2016
Total	-1,9	7,9	
Subvalorização do saldo de disponibilidades		7,9	
Subvalorização do saldo de execução orçamental		5,3	

Fonte: SIF.

Conforme se observa no quadro anterior, a antiguidade dos valores depositados que ainda não tiveram o devido reflexo nas demonstrações financeiras situa-se entre 2008 e 2016. No entanto, o maior volume respeita a documentos do exercício em análise que representam 67,6% (€ 5 M) do valor das disponibilidades não relevado nas demonstrações financeiras, correspondendo 47,4% deste valor a documentos do mês de dezembro de 2016. Ainda assim, 32,4% dos valores por registar correspondem a disponibilidades depositadas nas contas bancárias entre 2008 e 2015. O quadro seguinte espelha o valor e o número de documentos que se encontra por relevar nas demonstrações financeiras consolidadas e de cada um dos institutos envolvidos.

Quadro C. 29 – Antiguidade dos documentos por contabilizar (IGFSS e ISS)

(em milhares de euros)

Ano do depósito	IGFSS			ISS			Total		
	N.º Doc.	Valor	% (valor)	N.º Doc.	Valor	% (valor)	N.º Doc.	Valor	% (valor)
2008	53	74,8	2,0				53	74,8	0,9
2009	60	156,2	4,3	3	1,3	0,0	63	157,5	2,0
2010	126	114,7	3,1	16	8,4	0,2	142	123,1	1,6
2011	166	190,5	5,2	22	4,6	0,1	188	195,1	2,5
2012	134	203,7	5,5	26	11,8	0,3	160	215,5	2,7
2013	125	109,0	3,0	27	21,5	0,5	152	130,5	1,6
2014	163	453,4	12,3	37	217,6	5,1	200	670,9	8,5
2015	267	442,7	12,0	61	558,1	13,1	328	1 000,8	12,6
2016	843	1 929,0	52,5	481	3 421,9	80,6	1 324	5 350,9	67,6
Total	1 937	3 673,9	100,0	673	4 245,3	100,0	2 610	7 919,1	100,0

Fonte: SIF.

O ISS é o que apresenta o maior volume financeiro de disponibilidades não registadas, respeitando mais de 80% deste valor ao ano de 2016, deste, cerca de 66,0% foi depositado no mês de dezembro¹. No IGFSS, o valor das disponibilidades não registado relativo a 2016 foi de 52,5%, deste, 14,6% respeitam a depósitos efetuados no mês de dezembro².

¹ O valor depositado no mês de dezembro de 2016 foi de € 2,3 M; deste montante, € 1,7 M (73,8%) foi depositado no dia 30/12/2016.

² O valor depositado no mês de dezembro de 2016 foi de € 280,7 m; deste montante, € 31 m (11%) foi depositado nos dias 30 e 31.

Da análise aos documentos que não foram relevados nas demonstrações financeiras até 31/12/2016, constatou-se que, em outubro de 2017, já havia sido registado cerca de 52,5% daquele montante (€ 4,2 M)¹, e inclui documentos depositados no exercício de 2016 mas também em anos anteriores.

Em anos anteriores, o IGFSS e o ISS têm vindo a justificar a demora na contabilização da receita com dificuldades de identificação da sua proveniência, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem aos depósitos. Sobre esta matéria o Tribunal formulou recomendações em Pareceres anteriores² no sentido de que fosse estabelecida articulação permanente entre as entidades externas ao perímetro de consolidação da segurança social que procedem aos depósitos de verbas em contas bancárias do ISS e do IGFSS, designadamente a Autoridade Tributária (AT), o Instituto de Gestão e Equipamentos do Ministério da Justiça (IGFEJ) e organismos estrangeiros. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que se mantêm “(...) os contactos com as entidades mencionadas” e que em julho de 2017 se realizou “(...) uma reunião com o ISS, IP, PCM e ESPAP, tendo-se detetado que o IGCP não estava a ler corretamente a informação enviada no ficheiro de pagamento. Neste contexto, as entidades da segurança social têm remetido contributos para melhoria dos procedimentos a adotar para a identificação dos contribuintes nos ficheiros de pagamento”. Na mesma sede, a SEAJ informou que “O IGFEJ tem estado em estreita articulação com o Núcleo de Contabilidade e Controlo Financeiro do IGFSS e com a Unidade de Controlo Previsional e Financeiro do ISS para que possam dispor da informação necessária à célere identificação dos pagamentos realizados no âmbito dos processos judiciais para efeitos de contabilização da receita. Nesta medida, envia mensalmente um ficheiro Excel com os detalhes de todos os pagamentos³”. No entanto, “Quanto à aplicação informática e porque se tem verificado que o número de pagamentos mensais realizados pelo IGFEJ a favor do IGFSS e do ISS não é muito elevado, a mesma ainda não foi incluída no planeamento de 2016”. O Ministro das Finanças, em sede de acompanhamento de recomendações, informou que se tratava de “Matéria acompanhada no âmbito da SS”.

12.2.3.2. Fundos próprios e passivo

12.2.3.2.1. Fundos próprios

Os “Fundos próprios” totalizam € 21.542 M e evidenciam um decréscimo de 5,5% relativamente ao ano de 2015 (menos € 1.258 M). A conta “Património” é a mais significativa, representando cerca de 71,3% (€ 15.366 M) desses fundos e releva um acréscimo, em relação ao ano anterior, de 4,0% (mais € 595 M), devido essencialmente à integração do resultado líquido do FEFSS de 2015 no património do Fundo (€ 480 M). O total das contas de “Resultados” é a segunda parcela mais significativa (€ 5.133 M) e apresenta um decréscimo de 26,5% (menos € 1.847 M), decorrente de variações negativas de ambas as componentes: “Resultado líquido”, menos 44,7% (€ 656 M), em que muito contribuiu o resultado líquido negativo do FEFSS (€ 561 M), e “Resultados transitados”, menos 21,6% (€ 1.191 M), essencialmente devido à constituição, pela primeira vez, de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes relativa a dívida participada a execução fiscal e que se encontra “suspensa” por declaração de falência e insolvência (€ 1.968 M) e ao ajustamento da dívida de contribuintes realizada pelo ISSA (menos € 105 M)⁴.

¹ IGFSS € 1,8 M e ISS € 2,4 M.

² Recomendações 87-PCGE-/2015 e 81-PCGE/2014, disponíveis em www.tcontas.pt.

³ A acompanhar a resposta foram também remetidos à DGTC e-mails remetidos pelo IGFEJ ao ISS e ao IGFSS durante o ano de 2017 com informação sobre os pagamentos efetuados em 2017, bem como de informação complementar na sequência de pedidos de esclarecimentos solicitados pelos institutos da segurança social.

⁴ Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 12.2.3.1.2 – Dívida de terceiros, b) Contribuintes.



Em 2015 foi publicado e entrou em vigor o novo regime do Fundo de Garantia Salarial¹, nos termos do qual o fundo goza de personalidade jurídica e autonomia administrativa, patrimonial e financeira e capacidade judiciária², o que se revela compatível com a Diretiva 2008/94/CE, que faz impender sobre os Estados-Membros o dever de criação de uma “instituição”. Contudo, apesar de a Diretiva inculcar, na alínea a) do seu art. 5.º, que a instituição tem património próprio, e não obstante a previsão legal nacional da sua autonomia financeira e patrimonial, regista-se que, por um lado, uma parte do financiamento, tal como prevista no art. 14.º, n.º 2 do regime, não se encontra ainda regulada³ e, por outro, que o Fundo não dispõe de património próprio, sendo este de difícil constituição, designadamente atento o facto de os saldos gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o orçamento da segurança social⁴. Em sede de acompanhamento das recomendações formuladas em Pareceres anteriores sobre a CGE⁵ a SESS informou, a propósito desta matéria, que “*Encontra-se em fase de elaboração de proposta de portaria que fixa os termos do financiamento do FGS*”. Na mesma sede, o Ministro das Finanças informou o seguinte: “*Matéria acompanhada no âmbito da SS*”.

Dada a inexistência de relevação contabilística do valor dos juros vencidos e não pagos, provenientes de dívida contributiva, em 31 de dezembro de cada exercício económico, os *Resultados transitados* encontram-se afetados na exata medida do valor desses juros que deveriam ter sido relevados nas demonstrações financeiras respetivas⁶.

Em 2016 foi anulada a provisão para riscos e encargos, constituída em 2015 pelo ISSA para fazer face a encargos com pensões futuras, o que foi divulgado na nota 38 do ADFOC, movimento com impacto nas contas de *Resultados transitados* e *Provisões para outros riscos e encargos*, referindo esta nota que a anulação foi realizada “*(...) de forma a uniformizar procedimentos no subsetor da segurança social, de acordo com a Recomendação n.º 65-PCGE/2015*”.

12.2.3.2.2. Passivo

O “*Passivo*” ascende a € 1.367 M e é constituído pelas “*Provisões para riscos e encargos*” (€ 20 M), pelas “*Dívidas a terceiros – Curto prazo*” (€ 275 M) e pelos “*Acréscimos e diferimentos*” (€ 1.072 M), evidenciando um aumento de cerca de € 178 M (15,0%) em relação a 2015. Este acréscimo decorre, do efeito conjugado do acréscimo verificado nos “*Acréscimos e diferimentos*” (€ 190 M, 21,5%) e das reduções ocorridas nas “*Provisões para riscos e encargos*” (€ 6 M, 24,2%), refletindo a anulação das provisões constituídas em 2015 pelo ISSA, para fazer face a encargos futuros com pensões, e nas “*Dívidas a terceiros*” (€ 6 M, 2%).

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei 59/2015, de 21/04. De acordo com o art. 1.º deste Decreto-Lei, é transposta para a ordem jurídica interna a Diretiva 2008/94/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22/10/2008.

² Art. 15.º do regime.

³ Com efeito, a norma legal prevê que o financiamento provenha parcialmente do Estado, em termos a fixar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do emprego e da segurança social, e esta portaria não foi ainda emitida. De resto, idêntica previsão constava já do diploma precedente, o Decreto-Lei 139/2001, e nunca chegou, na sua vigência, a ser publicada. A restante parcela do financiamento é assegurada pelos empregadores, através de verbas respeitantes à parcela dos encargos com políticas ativas de emprego e valorização profissional da taxa contributiva global, nos termos previstos no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, como resulta também da mencionada norma.

⁴ Art. 14.º, n.º 3 do regime.

⁵ Cfr. Recomendações: 89-PCGE/2015; 82-PCGE/2014 e 75-PCGE/2013, disponíveis em www.tcontas.pt.

⁶ Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 12.2.3.1.2 – *Dívida de terceiros*, b) *Contribuintes*.

O aumento verificado nos *Acréscimos e diferimentos* fica a dever-se, na sua quase totalidade, ao acréscimo nos *Proveitos diferidos*, com especial incidência nos saldos de *Ações de formação profissional* (mais € 101 M, 36,8%) e de *Programas* (mais € 96 M, 18,9%) e na redução dos *Juros vincendos* em € 11 M (36,5%), relativos a acordos prestacionais fora do processo executivo. Salienta-se que a redução do valor dos juros não ocorreu pela imputação aos proveitos do exercício dos juros recebidos no ano de 2016, uma vez que a conta 7953-*Proveitos e ganhos extraordinários – Juros vincendos* não apresenta qualquer valor registado. Já em 2014 e 2015 este movimento contabilístico também não ocorreu, facto que incumprido o princípio da especialização do exercício estabelecido no POCISSSS. O Tribunal, em Pareceres anteriores, tem vindo a pronunciar-se sobre a deficiente contabilização destes juros¹, pelo que se mantêm as reservas quanto à fiabilidade do valor relevado das DF relativo aos proveitos diferidos com origem em juros vincendos.

As dívidas a terceiros relativas a *prestações sociais a pagar* a beneficiários, tem vindo, desde 2013, a ser objeto de ajustamentos, em virtude da existência de um desvio entre o saldo relevado no sistema de informação financeira (SIF) e o constante do sistema de contas correntes de beneficiários (SICC), dado que a conta 266 – *Prestações sociais a pagar* apresentava sobrevalorizações ou subvalorizações². Em 2015, só o ISS procedeu ao ajustamento, no montante de € 0,5 M. Em 2016 foi divulgada a realização de um ajustamento, mas já de valor pouco significativo (€ 2.791,50). Também na conta 2685 – *Outros credores – créditos não reclamados*³ se têm vindo a verificar desvios entre SIF e SICC. Os ajustamentos divulgados através da nota 6 do ADFOC referem-se apenas aos realizados para efeitos de contabilização da prescrição destes valores a favor da segurança social no ano de 2016⁴. No entanto, de acordo com informação disponibilizada pelo ISS o desvio do saldo da conta 2685 – *Outros credores – créditos não reclamados* (SIF) e o constante do sistema de contas correntes de beneficiários (SICC), era em 31/12/2016 de € 4 M. A causa das divergências de saldos entre os dois sistemas encontra-se descrita no ponto 12.2.3.1.2. – *Dívidas de terceiros, c) Prestações sociais a repor*.

12.2.4. Demonstração de resultados

O quadro seguinte espelha os proveitos e ganhos e os custos e perdas ambos provenientes da atividade desenvolvida pelas entidades incluídas no perímetro de consolidação da SS ao longo do triénio 2014/2016, bem como o valor dos respetivos resultados operacionais, financeiros, extraordinários e líquidos.

¹ Cfr. Recomendações: 79-PCGE/2015, 84-PCGE/2014, 76-PCGE/2013, 71-PCGE/2012, 75-PCGE/2011, 64-PCGE/2010 e 64-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt. Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 12.2.4. - *Demonstrações de resultados* deste documento.

² Estes desvios são apurados em função das contas das várias prestações sociais. Nos anos de 2013 e 2014, o ISS e o ISSA procederam a ajustamentos. Em 2015 só o ISS realizou esta operação. O ISSM nunca procedeu a nenhum ajustamento ao longo do triénio. Os ajustamentos mais significativos têm sido realizados pelo ISS. Em 2013, o desvio foi de € 7,5 M. (SIF=€ 11,1 M e SICC=€ 3,6 M), em 2014 foi de € 130,3 m (SIF=€ 3,2 M e SICC=€ 3,3 M) e, em 2015, foi de € 0,5 M (SIF=€ 2,5 M e SICC=€ 3 M).

³ Valores de prestações sociais devolvidos à segurança social colocadas a pagamento aos beneficiários, mas cujo pagamento não ocorreu, por várias ordens de razão, tais como: NIB de destino inválido, moradas incorretas, etc.).

⁴ De acordo com a nota 6, os três institutos procederam ao registo de prescrições a favor da segurança social (ISS € 6 M, ISSA € 70 m e ISSM € 72 m). Em fase anterior a este procedimento, o ISS e o ISSA procederam ao ajustamento da conta 2685- *Outros credores – créditos não reclamados* no montante de € 23 m e € 25 m, respetivamente.



luis,
R.
A

Quadro C. 30 – Demonstração de resultados da segurança social – 2014 a 2016

(em milhões de euros)

	Valor			Variação 2015/14		Variação 2016/15	
	2014	2015	2016	Valor	%	Valor	%
Custos e Perdas							
Transferências correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	23 724	23 056	23 676	-668	-2,8	619	2,7
Custos com o pessoal	280	240	243	-40	-14,4	3	1,4
Fornecimentos e serviços externos	78	70	59	-8	-10,0	-11	-16,1
Provisões do exercício	469	323	336	-147	-31,2	13	4,0
Amortizações do exercício	18	17	18	-1	-5,8	1	8,3
Outros custos e perdas operacionais	11	43	15	33	305,9	-29	-66,5
Total dos custos operacionais	24 580	23 749	24 346	-831	-3,4	597	2,5
Custos e perdas financeiras	305	499	879	195	63,8	380	76,0
Custos e perdas extraordinárias	3 912	4 314	4 195	403	10,3	-119	-2,8
Total dos Custos e Perdas	28 796	28 563	29 421	-233	-0,8	857	3,0
Proveitos e Ganhos							
Impostos e taxas	14 262	14 371	15 036	110	0,8	665	4,6
Transferências e subsídios correntes obtidos	10 421	9 594	9 837	-827	-7,9	243	2,5
Outros proveitos e ganhos operacionais	215	142	155	-73	-34,0	13	9,2
Total dos proveitos operacionais	24 898	24 107	25 028	-790	-3,2	920	3,8
Proveitos e ganhos financeiros	2 038	993	805	-1 045	-51,3	-188	-18,9
Proveitos e ganhos extraordinários	3 932	4 928	4 397	996	25,3	-531	-10,8
Total dos Proveitos e Ganhos	30 868	30 029	30 230	-840	-2,7	202	0,7
Resultados operacionais	318	358	682	40	12,7	324	90,4
Resultados financeiros	1 733	494	-74	-1 239	-71,5	-568	-115,0
Resultados extraordinários	21	614	202	593	2 829,2	-411	-67,1
Resultado líquido do exercício	2 072	1 466	810	-606	-29,3	-656	-44,7

Fonte: CSS/2014, CSS/2015 e CSS/2016.

Os totais dos custos e dos proveitos apresentaram um acréscimo, sendo o mais expressivo nos custos (3,0%), impulsionado pelos custos operacionais (2,5%), que registaram o maior acréscimo com transferências, subsídios e prestações sociais, mas também pelos custos financeiros (mais 76%) destacando-se nesta sede a maior valorização das menos valias potenciais de ativos financeiros do FEFSS, em especial as referentes aos títulos de dívida pública. Os proveitos apresentam uma evolução mais comedida (0,7%), não obstante refletirem um maior desempenho a nível operacional (3,8%) relativamente aos custos da mesma natureza, foram, contudo, substancialmente reduzidos por via dos decréscimos verificados quer nos proveitos financeiros, relacionados com os menores ganhos nas diferenças de câmbio realizadas e na alienação de aplicações de tesouraria, quer nos proveitos extraordinários, estes relacionados com o decréscimo de registos de declarações de remunerações relativas a anos anteriores ou da sua correção¹.

Na sequência das verificações e análises realizadas observa-se o seguinte:

- ◆ No que respeita às amortizações, continuam a verificar-se situações que desrespeitam a legislação e as regras contabilísticas, o que nada contribui para a fiabilidade dos valores relevados nas demonstrações financeiras. Com efeito, existem situações em que não são calculadas amortizações sobre o valor das edificações desde 2002, e outras em que existem valores que foram incorretamente transferidos para as parcelas de terreno, não obstante respeitarem a valores

¹ Este decréscimo pode ter origem quer em menor volume de Declarações de Remunerações (DR) relativas a anos anteriores e registadas pela primeira vez em 2016, quer em menor número de correções efetuadas nas DR. Com efeito, quando as DR relativas a anos anteriores são objeto de correções no ano seguinte, o seu anterior registo é estornado, através do registo de um custo extraordinário e o valor corrigido é registado como proveito extraordinário.

que têm origem em benfeitorias inicialmente contabilizadas como imobilizado em curso, o que incumprido o disposto nos arts. 21.º e 22.º do CIBE. Por outro lado, continuam a ser indevidamente efetuadas amortizações sobre o valor da parcela do terreno, incumprindo o disposto na alínea g) do art. 36.º do CIBE. Acresce que também nem sempre são devidamente atribuídos e registados os períodos de vida útil dos imóveis, quer em função da natureza dos materiais e tecnologias utilizadas, quer em função do tempo de vida útil já decorrido nos imóveis adquiridos em estado de uso, quer em função da verificação do seu grau de degradação, incluindo os casos em que dos edifícios só restam ruínas. Todas estas situações têm impacto no valor líquido dos imóveis e no cálculo das amortizações do exercício e acumuladas, bem como nos resultados líquido do exercício e transitados. Estima-se que as subvalorizações e sobrevalorizações do exercício sejam de € 98 m e de € 65 m, respetivamente, pelo que o resultado líquido se encontra subvalorizado em € 33 m;

- ◆ Não está a ser cumprido o princípio da especialização dos exercícios para os juros devidos com origem em dívida contributiva. Com efeito, não se encontram relevados nas demonstrações financeiras os juros vencidos até 31/12/2016. De acordo com o POCISSSS, os proveitos são reconhecidos quando obtidos, independentemente do seu recebimento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam. Assim, os proveitos relevados na DR consolidada estão subvalorizados. Efetuada uma estimativa para o valor em dívida que se encontrava em processo executivo em 31/12/2016, só para a dívida constituída a partir de 2011, o valor dos juros vencidos no exercício de 2016 é de cerca de € 156 M¹, no entanto, se se considerar também a dívida participada a execução fiscal e constituída até 2010, que também em 31/12/2016 se encontrava relevada no balanço consolidado, a estimativa do valor dos juros para o mesmo exercício ascende a € 372 M²;
- ◆ O valor relevado nas demonstrações financeiras, na conta 692 – *Custos e perdas extraordinários – Dívidas incobráveis* (€ 33 M) e divulgado no ADFOC e no Mapa n.º 7 da CGE³ relativo ao montante de dívida contributiva prescrita em 2016 não corresponde à dívida efetivamente prescrita neste ano. Com efeito, o seu valor foi de € 48 M. Esta divergência resulta do método utilizado para cálculo do valor de dívida prescrita, que tem por base o apuramento da diferença entre o valor da dívida prescrita acumulada em 2016 e o valor da dívida prescrita acumulada em 2015, fazendo assim a compensação do valor das anulações das prescrições. Este método, embora não afete o resultado líquido do exercício, é violador do princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS⁴ e propicia a falta de transparência nas contas, pois não dá a conhecer nem o valor efetivo de prescrições, nem o das anulações ocorridas no ano;
- ◆ Continuaram a verificar-se anulações de prescrições de dívida contributiva resultantes de pagamentos de valores que foram considerados prescritos em anos anteriores. No entanto, o registo destes valores não é contabilizado na conta 792 – *Proveitos e ganhos extraordinários – Recuperação de dívida*⁵, dado que é utilizado o método suprarreferido, não dando cumprimento ao

¹ A metodologia de cálculo está expressa no ponto 12.2.3.1.2. – *Dívida de terceiros, b) Contribuintes*.

² A metodologia de cálculo está expressa no ponto 12.2.3.1.2. – *Dívida de terceiros, b) Contribuintes*.

³ O valor divulgado é de € 34,5 M. O valor de € 33,4 M respeita a dívida contributiva participada para efeitos de execução fiscal e o valor de € 1,1 M corresponde a coimas e a custas de processos de contraordenações não participadas para efeitos de execução fiscal.

⁴ “*Não se deverão compensar saldos (...) de contas de custos e perdas com contas de proveitos e ganhos (...)*” cfr. ponto 3.2 – Princípios contabilísticos do POCISSSS.

⁵ De acordo com as notas explicativas do POCISSSS “*Esta conta regista o montante recebido já considerado anteriormente como incobrável*”.



estabelecido no POCISSSS, afetando os resultados operacionais e extraordinários e prejudicando a transparência das demonstrações financeiras;

- ◆ Os procedimentos utilizados na constituição de provisões para cobranças duvidosas de contribuintes não cumpre integralmente o princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS, uma vez que não foram reconhecidos como proveitos extraordinários decorrentes de redução de provisões¹ todos os valores prescritos ou cobrados no ano de 2016 relativos a dívida de anos anteriores com provisões constituídas. Este procedimento subvaloriza os resultados extraordinários e também os resultados operacionais, não sendo, contudo, possível, com os dados disponíveis, determinar o seu impacto;
- ◆ Os critérios estabelecidos para a constituição de provisões de dívida contributiva apresentam várias fragilidades. Em primeiro lugar, porque apenas concorrem para a classificação de dívidas de cobrança duvidosa as que estão em mora há mais de seis meses e que já foram participadas a execução fiscal. Assim, a dívida não participada, ainda que em mora há mais de seis meses, não é considerada de cobrança duvidosa. Segundo, porque existem critérios distintos quanto à dívida que está a ser regularizada através de planos prestacionais. Com efeito, a dívida que está a ser regularizada ao abrigo de acordos prestacionais no âmbito do processo executivo não está a ser considerada de cobrança duvidosa; já a dívida que está a ser regularizada através de acordos prestacionais fora do processo executivo e que anteriormente foi participada para execução fiscal é considerada de cobrança duvidosa pelo valor da dívida que reside em execução fiscal, embora suspensa, e que já não corresponde ao valor em dívida, pois não tem em consideração os valores já cobrados;
- ◆ A conta 7953 – *Proveitos e Ganhos Extraordinários-Juros vincendos* não reflete qualquer valor cobrado no ano de 2016, dado que ainda não foram realizados os procedimentos necessários à contabilização destes proveitos e, por conseguinte, a conta está subvalorizada no preciso montante a que corresponde a parcela dos juros vincendos incluídos nas prestações cobradas em 2016 relativas aos planos prestacionais fora do processo de execução fiscal. Não se mostram, assim, acolhidas as recomendações formuladas pelo Tribunal em anteriores Pareceres². No âmbito do acompanhamento das recomendações, a SESS informou que, no início de 2017, foi realizada uma tentativa de implementar totalmente o processo dos acordos prestacionais. “*Contudo, foram identificados alguns obstáculos no desenvolvimento de outros processos que condicionavam a qualidade e fiabilidade da contabilização da componente de pagamento de acordos. Assim, e uma vez que não foi possível assegurar a correção dos erros com efeitos às contas de 2016, foi decidido dar continuidade às correções em 2017, não se colocando em produção a componente da compensação dos acordos*”;
- ◆ A informação que serve de suporte ao cálculo das provisões para cobrança duvidosa de pensões não inclui dados que permitam identificar o devedor, a respetiva dívida e a data em que a mesma foi constituída, pelo que não é possível validar o valor da dívida com origem em pagamentos indevidos de pensões, nem o valor dos reforços e das reduções ocorridas em 2016³.

¹ Registo na conta 7962 – *Redução de provisões - Dívida de contribuintes*.

² Cfr. Recomendações: 79-PCGE/2015; 84-PCGE/2014; 76-PCGE/2013, 71-PCGE/2012, 75-PCGE/2011, 64-PCGE/2010 e 64-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

³ Em termos líquidos, verificou-se um acréscimo no valor das provisões acumuladas de € 2,5 M (valor obtido por comparação entre os valores indicados nas notas 34 do ADFOC de 2016 e 2015). Em 2016, o valor total das provisões acumuladas das contas em que é possível identificar pensões foi de € 32,8 M e, em 2015, de € 30,3 M. Entre as seis contas que integram este valor contacta-se que três foram reforçadas e três reduzidas.

13. ANÁLISES COMPLEMENTARES

13.1. Caracterização do sistema de pensões da responsabilidade da SS

Enquadrado no modelo social europeu, o sistema público de pensões português está ancorado em princípios de repartição da riqueza¹ e de reforço da função redistributiva do Estado². As prestações aqui inseridas destinam-se a cobrir os riscos inerentes às eventualidades de invalidez, velhice e sobrevivência. No sistema previdencial – repartição, a atribuição e o valor das prestações encontram-se dependentes da condição do beneficiário enquanto contribuinte do sistema; já no sistema social de cidadania, a sua atribuição depende exclusivamente das suas condições de vida³.

13.1.1. Caracterização da população alvo

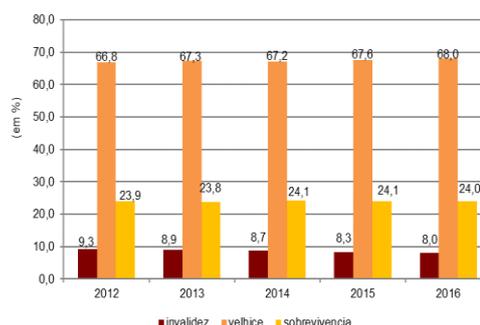
O número total de pensões atribuídas pelo SSS atingiu, no final de 2016, 2.994.711 (mais 2.199 que em 2015; 0,1%). Entre 2012 e 2016 o número de pensões apresentou um crescimento de 0,4%. Por eventualidade, destaca-se a velhice, que representou 68,0% do total, seguindo-se-lhe a sobrevivência com 24,0% e a invalidez com 8,0%.

Quadro C. 31 – Beneficiários de pensões

(em unidades e %)

Anos	Invalidez	vhr	Velhice	vhr	Sobrevivência	vhr	Total	vhr
2012	277 113	-2,0	1 991 191	2,1	713 340	0,5	2 981 644	1,3
2013	266 880	-3,7	2 018 828	1,4	715 812	0,3	3 001 520	0,7
2014	258 732	-3,1	2 007 143	-0,6	721 307	0,8	2 987 182	-0,5
2015	248 347	-4,0	2 022 849	0,8	721 316	0,0	2 992 512	0,2
2016	238 433	-4,0	2 036 116	0,7	720 162	-0,2	2 994 711	0,1

Fonte: Estatísticas da SS, dados extraídos a 28/08/2017.



Quando comparado o universo dos beneficiários ativos (contribuintes) com o dos beneficiários passivos (pensionistas⁴) do SSS, constata-se que, enquanto o último manteve uma evolução crescente (0,4%) entre 2012 e 2016, o universo dos contribuintes apresentou um decréscimo de 0,3%, no mesmo intervalo de tempo (mais 0,9% em termos homólogos).

¹ Sistema contributivo, em que a despesa com pensões é suportada pelas contribuições da população ativa empregada e respetivas entidades empregadoras e deve “*ser fundamentalmente autofinanciado*” (art. 54.º da Lei 4/2007, de 16/01) (sistema previdencial – repartição).

² Sistema não contributivo que tem por objetivo assegurar benefícios a camadas da população que não tenham contribuído para o sistema ou que o tenham feito insuficientemente (sistema de proteção social de cidadania – subsistemas de solidariedade e proteção familiar).

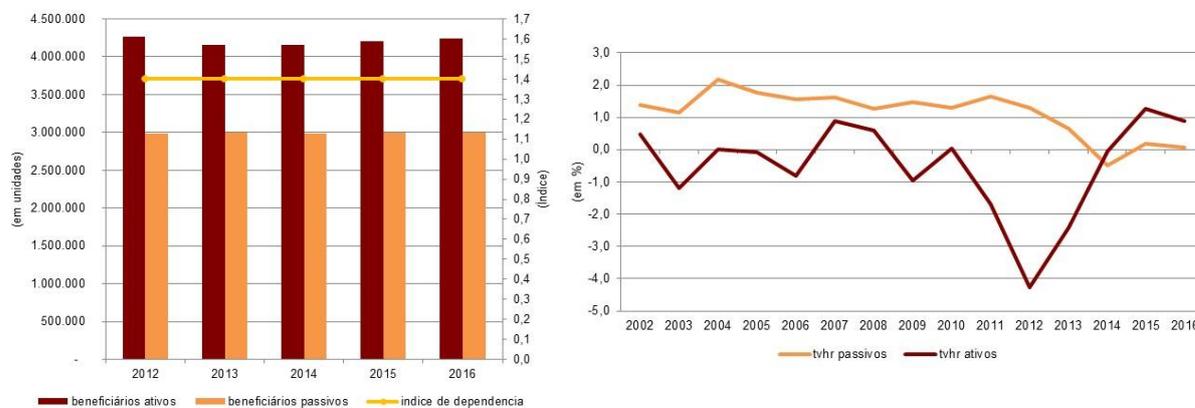
³ A atribuição de pensões do regime não contributivo (solidariedade e proteção familiar) encontra-se relacionada com as condições de vida do beneficiário e assenta numa base de repartição da riqueza criada (transferência de recursos entre os cidadãos, de modo a que, num determinado contexto económico e social, todos tenham igualdade de acesso a um conjunto mínimo de bens e serviços básicos).

⁴ Por inexistência de dados fiáveis e por simplificação da análise, considera-se que a cada pensão corresponde um beneficiário passivo (pensionista).



Lisboa,
Q.
R.
A.

Gráfico C. 8 – Beneficiários ativos e passivos do SSS – índice de dependência



Fonte: Estatísticas da SS.

Assim, o rácio que compara o número de beneficiários ativos com o número de beneficiários passivos do sistema decresceu de forma gradual e constante até 2012 (de 1,6 em 2008 para 1,4 em 2012), tendo-se mantido constante a partir de 2012 (em 1,4) até 2016 (Gráfico C.8) a relação entre beneficiários ativos e passivos do SSS.

Esta tendência decorre da conjugação de vários fatores de natureza estrutural, designadamente, do aumento da esperança de vida aos 65 anos¹, do envelhecimento da população², da baixa taxa de substituição geracional³ e de natureza conjuntural, estes relacionados com o ciclo económico, que tendem a pressionar o SSS em dois sentidos: diminuição do número de contribuintes líquidos e aumento precoce do número de beneficiários de pensões de velhice, que, mesmo não dispendo de algumas condições de acesso a essas prestações, mas no pressuposto de que não voltarão a ser absorvidos pelo mercado de trabalho, o vão sendo pelo sistema⁴.

A recuperação da economia, conjugada com políticas ativas de emprego, inverteram a tendência decrescente do número de beneficiários ativos, ainda que ligeiramente (mais 0,9% em termos homólogos). Já no que diz respeito ao número de beneficiários passivos, as políticas de restrição de acesso a esta condição, designadamente, o reforço das restrições de acesso às pensões sociais, ancoradas na condição de recursos, a alteração da idade de acesso à pensão de velhice e a suspensão da aplicação do regime de acesso antecipado a essa mesma pensão, parecem ter sido suficientes para inverter a tendência crescente constante do número de beneficiários passivos do sistema até 2013, mas já não tiveram o mesmo efeito em 2015 e 2016, com o n.º de beneficiários passivos a apresentar um

¹ 19,31 anos em 2016 que compara com 19,19 anos para 2015. – www.ine.pt – Estimativas da População Residente em Portugal – 2016.

² Por cada 100 indivíduos com menos de 15 anos existem 150,9 indivíduos com 65 ou mais anos (131,1, em 2012); por cada 100 indivíduos em idade ativa residiam em Portugal, em 2016, 33 idosos (26 em 2006); por cada 100 pessoas com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos existiam, em 2016, 80 pessoas com idades entre os 20 e os 29 anos. Desde 2010 que o número de pessoas em idade potencial de saída do mercado de trabalho não é compensado pelo número de pessoas em idade potencial de entrada no mercado de trabalho. – www.ine.pt – Estimativas da População Residente em Portugal – 2016.

³ Em 2016 o número médio de crianças por mulher em idade fecunda foi de 1,36, que compara com 1,28 em 2012 e com 2,1 para se verificar uma efetiva renovação da população. – www.ine.pt – Estimativas da População Residente em Portugal – 2016.

⁴ Desemprego de longa duração: trabalhador sem emprego, disponível para o trabalho e à procura de emprego há 12 ou mais meses.

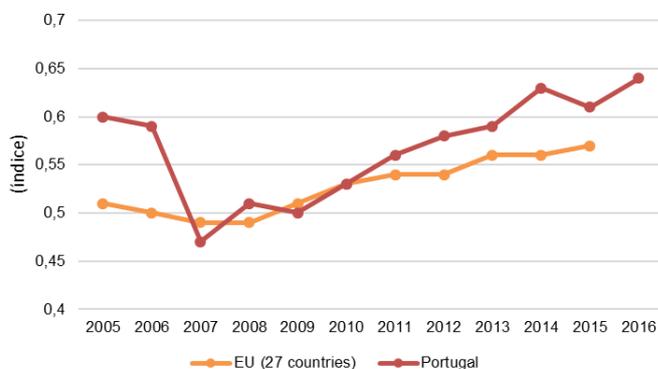
crescimento de 0,2% e 0,1%, respetivamente, em resultado da alteração do âmbito da suspensão do regime especial de acesso à pensão de velhice¹ e, bem assim, do comportamento do mercado de trabalho que não foi suficientemente dinâmico para integrar os desempregados de longa duração e das camadas etárias superiores (acima dos 55 anos de idade, desempregados há mais de um ano e baixas qualificações profissionais e académicas).

13.1.2. Pensões médias mensais da SS

Nas eventualidades consideradas, foi a pensão de velhice que apresentou os valores médios mensais mais elevados (€ 538,00), seguida da de invalidez (€ 448,50) sendo a pensão de sobrevivência a que exibiu os valores médios mais baixos (€ 257,30). Em todos os casos, as pensões médias situaram-se acima dos valores mínimos fixados por lei (velhice e invalidez € 263,00, sobrevivência € 157,80) e acima dos valores do limiar da pobreza (€ 439,00 por adulto equivalente²), com exceção dos valores médios das pensões de sobrevivência que se situaram em 58,6% daquele valor. Já o valor mínimo legalmente estabelecido para as pensões de velhice e invalidez em Portugal rondou, em 2016, 59,9% daquele valor.

Segundo o Eurostat, a partir de 2006 e até 2011, as taxas de substituição do rendimento convergiram para a média da UE27, que rondou os 50% dos rendimentos da população ativa com idades próximas da idade da reforma. A partir de 2012, esta taxa retomou uma tendência de crescimento superior a essa média, sendo que em 2015 apresentavam já um desvio de 4 p.p.³.

Gráfico C. 9 – Taxa de substituição do rendimento



Fonte: Eurostat.

¹ O Decreto-Lei 8/2015, de 14/01, veio permitir, durante o ano de 2015, o acesso antecipado à pensão de velhice de trabalhadores com 60 anos de idade e 40 anos de carreira contributiva. Segundo a PORDATA, entre 2012 (ano em que foi suspenso o regime de flexibilização relativo à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice) e 2016, o n.º de pensões antecipadas atribuídas pela SS evoluiu de 175.088 para 161.530 (menos 7,7%).

² INE – rendimento e condições de vida e rendimento das famílias (UE – SILC) - 2016 – dados provisórios - Linha da pobreza – limiar do rendimento abaixo do qual se considera que uma família ou um indivíduo estão em risco de pobreza. Foi convencionado no âmbito da UE que esse valor corresponde a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente de cada país, indicador em queda desde o início da crise económico-financeira, tendo passado de € 421,00 mensais em 2010 (€ 416,00 em 2011 e € 409,00 em 2012) para € 411,00 em 2013, com o ano de 2014 a apresentar já alguma recuperação: € 422,00, recuperação que se manteve para os anos seguintes (€ 439,00, para os anos de 2015 e 2016).

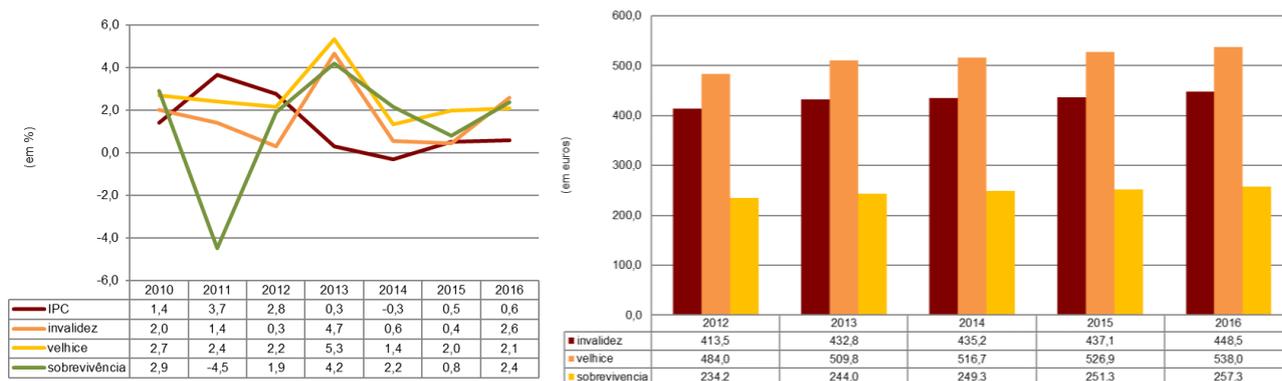
³ Taxa de substituição: rácio entre a mediana das pensões individuais das pessoas reformadas na faixa etária 65-74 anos e a mediana dos ganhos individuais das pessoas em atividade na faixa etária 50-59 anos, excluindo outras prestações sociais - <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdde310>.



Lisboa,
Q.
15
A

Face ao período homólogo, os valores médios mensais das pensões em pagamento pelo CNP sofreram acréscimos em todas as modalidades (invalidez, velhice e sobrevivência, mais 2,6%, 2,1% e 2,4%, respetivamente), acréscimos que divergiram significativamente da evolução do índice de preços no consumidor que, no mesmo período, teve uma evolução positiva de 0,6%.

Gráfico C. 10 – Pensões médias mensais



Nota: Cálculos DGTC (despesa paga/n.º de beneficiários publicado nas estatísticas da segurança social). As pensões dos antigos combatentes foram desagregadas por eventualidade, de modo a obter comparabilidade com os anos anteriores. Dados estatísticos publicados pelo II, IP, extraídos em 28/08/2017.

Fonte: Estatísticas da SS e INE.

13.1.3. Despesas com pensões

Em 2016, a despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 16.124 M, mais 2,4% que no período homólogo anterior. Desta, 78,3% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice¹, correspondendo 73,4% ao sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez² e sobrevivência³ representaram, no seu conjunto, 21,7% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,0%). As despesas com pensões aumentaram nas eventualidades de velhice e sobrevivência (mais 2,8% e mais 2,2%, respetivamente), tendo apenas a eventualidade de invalidez registado um decréscimo (menos 1,5%) em termos homólogos.

¹ Prestação paga aos trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e beneficiários do seguro social voluntário que reúnam as seguintes condições: terem 66 anos e 2 meses ou mais anos de idade e uma carreira contributiva com um mínimo de 15 anos (ou 144 meses para os beneficiários do seguro social voluntário). Nos casos em que o beneficiário não cumpra o requisito inerente ao prazo de garantia (carreira contributiva), poderá haver lugar à atribuição de uma pensão social de velhice.

² Destinada a proteger os beneficiários em situações de incapacidade permanente para o trabalho, de causa não profissional, sendo modelada de acordo com o grau de incapacidade (relativa ou absoluta), e pode ser acumulada com rendimentos do trabalho, no caso de invalidez relativa, com os limites legalmente fixados.

³ Prestação paga aos familiares do beneficiário falecido, destinando-se a compensar a falta de rendimentos motivada pelo seu falecimento.

Quadro C. 32 – Pensões e complementos

(em milhões de euros)

Designação	2012	2013	2014	2015	2016	13/12 %	14/13 %	15/14 %	16/15 %	TCMA 12/16 %
Pensão invalidez	1 375	1 386	1 351	1 303	1 283	0,8	-2,5	-3,6	-1,5	-1,7
Pensão sobrevivência	2 005	2 096	2 158	2 175	2 223	4,5	3,0	0,8	2,2	2,6
Pensão velhice	11 564	12 350	12 445	12 276	12 618	6,8	0,8	-1,4	2,8	2,2
Total	14 944	15 832	15 954	15 753	16 124	5,9	0,8	-1,3	2,4	1,9
Sistema previdencial	10 756	11 583	11 686	11 437	11 836	7,7	0,9	-2,1	3,5	2,4
Sistema de proteção social e de cidadania	3 671	3 743	3 771	3 829	3 809	1,9	0,8	1,5	-0,5	0,9
Subsistema proteção familiar	371	361	353	353	353	-2,9	-2,1	-0,1	-0,1	-1,3
Subsistema solidariedade	3 300	3 382	3 418	3 476	3 456	2,5	1,1	1,7	-0,6	1,2
Sistema regimes especiais	516	506	497	488	479	-1,8	-1,8	-2,0	-1,8	-1,8
Total	14 944	15 832	15 954	15 753	16 124	5,9	0,8	-1,3	2,4	1,9

Nota: (1) As pensões dos antigos combatentes e as que respeitam ao sistema regimes especiais foram desagregados por eventualidade de acordo com os registos contabilísticos.
(2) Os valores relevados no quadro incluem apenas os valores registados em transferências para as famílias.

Fonte: CSS/2012 a 2016.

No quinquénio analisado (2012 – 2016), a despesa com pensões e complementos do SSS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva¹, com o objetivo de colocar e manter esta despesa num contexto estrutural sustentável. Porém, a rigidez do sistema e da estrutura social que o sustenta, com uma camada populacional envelhecida relevante e a excecionalidade de algumas das medidas aplicadas, não permitiram que as mesmas fossem suficientes para a obtenção de um comportamento regressivo desta despesa, de forma consistente e continuada.

Com a execução de 2012 a evidenciar apenas uma desaceleração do crescimento (3,4%, que compara com um crescimento de 4,1% em 2010 e 3,1% em 2011), esta evolução já não se verificou no período subsequente (2013), ano em que a despesa com pensões cresceu 5,9%.

Em 2014, muito por conta da manutenção da suspensão da aplicação das regras de antecipação da idade de acesso à pensão de reforma por velhice iniciada em 2012, da alteração da idade normal de acesso a essas mesmas prestações dos 65 para os 66 anos e das alterações introduzidas às regras de formação do valor das pensões (mais penalizantes para as novas), a despesa com pensões apresentou um crescimento bastante moderado (0,8%) sendo que em 2015 apresentou mesmo uma evolução regressiva (menos 1,3%), influenciada pela alteração de metodologia de registo contabilístico das pensões unificadas que passaram a integrar a rubrica de “*Transferências correntes para a administração central*”, deixando, por esta razão, de estar relevadas em *transferências correntes para as famílias - pensões* (em termos comparáveis esta despesa apresentou um crescimento de 1,2%).

¹ Suspensão da regra de atualização das pensões, com exceção das pensões mínimas, suspensão da atualização do IAS, suspensão, durante o PAEF, das normas que regulam a antecipação da idade no acesso à pensão de velhice, com exceção dos desempregados de longa duração e, em 2015, também dos empregados com 60 anos de idade e carreira contributiva de 40 anos, criação e alargamento da CES (em 2015 esta medida foi revertida para os níveis de 2011), revisão do Código Contributivo com a ampliação das bases de incidência contributiva e o aumento das taxas aplicáveis a certos grupos profissionais, aumento da idade normal de acesso à pensão de reforma por velhice, alteração da fórmula de cálculo da pensão, alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade com agravamento de penalizações por reforma antecipada, reforço da aplicação da condição de recursos na atribuição de pensões e consideração de toda a carreira contributiva para efeitos de determinação do valor da pensão.



Já no ano de 2016 verificou-se a retoma da sua evolução natural, consubstanciada numa tendência crescente, consequência dos efeitos da evolução demográfica¹ sobre o sistema de pensões e da reversão das medidas restritivas da despesa adotadas durante a vigência do PAEF (mais 2,4%).

No quinquénio iniciado em 2012, a despesa com pensões sofreu um acréscimo global na ordem dos 7,9% (10,6%, em termos comparáveis), com as pensões de velhice e de sobrevivência a apresentarem um padrão de crescimento superior (mais 9,1% e 10,9%, respetivamente).

13.1.4. Financiamento do sistema de pensões da SS

O sistema de pensões da SS é financiado por receitas provenientes das quotizações dos beneficiários ativos e das contribuições das entidades empregadoras (sistema previdencial - repartição), por transferências do OE e por receitas fiscais consignadas (sistema de proteção social de cidadania - subsistema de solidariedade e subsistema de proteção familiar). O volume de receitas obtido em cada momento varia de acordo com o crescimento económico (capacidade de a sociedade criar riqueza), com o nível de emprego (que determina a relação entre contribuintes líquidos e beneficiários líquidos do sistema) e com a duração média da esperança de vida aos 65 anos (período de tempo em que a pensão será paga a um determinado beneficiário). A sustentabilidade do sistema de repartição depende ainda da capacidade que a sociedade tem de assegurar taxas de substituição da população² (em cada geração) que devem ser consistentes com as necessidades de financiamento futuras (equilíbrio atuarial³) do sistema e da solidariedade intergeracional⁴.

No atual contexto, caracterizado por um forte abrandamento do ciclo económico (até 2014), baixas taxas de substituição da população (menos população ativa)⁵, elevadas taxas de desemprego (menos população ativa empregada), com salários mais baixos e elevados fluxos migratórios para o exterior, as receitas inerentes ao financiamento do sistema de pensões tendem a tornar incerta a sustentabilidade financeira deste, uma vez que as despesas com pensões tendem a aumentar, designadamente as relativas às pensões de velhice e de sobrevivência, por via do aumento da esperança média de vida aos 65 anos⁶, enquanto as receitas (contributivas) tendem a diminuir ou a manter crescimentos moderados, particularmente no médio e longo prazos.

Apresenta-se a seguir (Quadro C.33) a evolução, nos últimos 5 anos (2012 - 2016), da despesa com pensões do sistema contributivo e das receitas inerentes ao seu financiamento.

¹ Face a 2015, a população com 65 ou mais anos aumentou para 2.176.640 indivíduos (mais 35.816) e a população mais idosa (com 85 ou mais anos) foi estimada em 285.616 (mais 12.234), enquanto o número de jovens (entre os 0 e os 15 anos) regrediu para 1.442.416 (menos 18.416 indivíduos). Em 2016, por cada 100 jovens, residiam em Portugal 151 idosos. Desde 2000 que o número de idosos é superior ao número de jovens. (Estimativas da População Residente em Portugal (2016) - www.ine.pt).

² Segundo os últimos dados publicados pelo INE, entre 2012 e 2016 o índice sintético de fecundidade em Portugal evoluiu de 1,28 nados vivos por mulher residente em idade fecunda para 1,36. Face a 2013, 2014 e 2015, anos em que o índice foi de 1,21, 1,23 e 1,30, respetivamente, verificou-se uma recuperação deste indicador.

³ As receitas atuais e futuras em conjunto com os fundos de reserva devem ser suficientes para financiar a despesa prevista no médio e longo prazos.

⁴ Compromisso entre gerações que estabelece que a geração futura estará disponível para dispor de uma parte do seu rendimento para pagamento das pensões da geração anterior.

⁵ Segundo o INE, em 31/12/2016 residiam em Portugal 10.309.573 indivíduos, menos 31.757 que em 2015, o que se traduz numa taxa de crescimento efetiva negativa de 0,31% (menos 0,32% em 2015), reflexo da conjugação dos saldos natural e migratório (saldo natural: menos 23.409 pessoas; saldo migratório: menos 8.348 pessoas).

⁶ Segundo o INE, a esperança média de vida aos 65 anos, em 2016, foi de 19,31 anos para a média da população (19,19 anos em 2015).

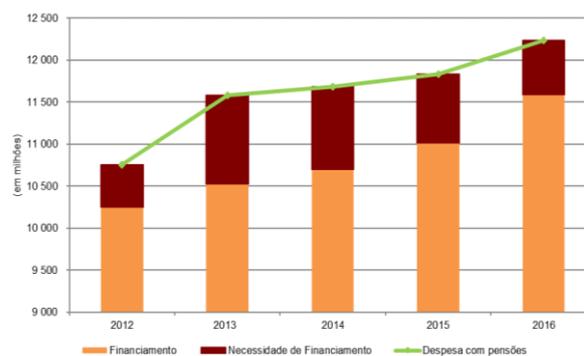
A despesa com as pensões deste sistema evoluiu em 2016 no sentido crescente no que respeita às pensões de velhice (mais 4,1%) e sobrevivência (mais 2,6%), tendo-se verificado um recuo nas pensões de invalidez (menos 1,6%). No seu conjunto, estas despesas cresceram 3,4% em termos homólogos (mais 13,7% no quinquénio iniciado em 2012)¹.

Tendencialmente deficitário no período observado (que contrasta com o primado da autossustentabilidade presente na sua génese), o sistema previdencial - repartição foi, em 2016, reforçado com verbas provenientes do OE destinadas ao financiamento do seu défice no valor de € 650 M, situação que se verificou também em anos anteriores (2012 a 2015, num valor total de € 4.510 M), anos em que os saldos acumulados já não foram suficientes para financiar os défices do sistema.

Quadro C. 33 – Pensões do regime contributivo (sistema previdencial – repartição)

(em milhões de euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Financiamento	10 247	10 528	10 699	11 012	11 588
Contribuições	10 053	10 341	10 543	10 834	11 405
Receitas cessantes	180	171	140	163	168
Transferências da CGA	14	16	16	15	15
Despesa com pensões	10 756	11 583	11 686	11 830	12 235
Pensões pagas pela SS	10 756	11 583	11 686	11 314	11 707
Invalidez	913	927	901	843	830
Velhice	8 189	8 920	8 992	8 664	9 023
Sobrevivência	1 654	1 735	1 793	1 807	1 854
Transferências para a CGA – Pensões Unificadas				515	528
Necessidade de Financiamento	509	1 055	987	818	646



Nota: Cálculos DGTC. Para efeitos desta análise, a receita de contribuições foi expurgada dos valores destinados ao financiamento das prestações sociais imediatas. A despesa com pensões inclui o valor das transferências para a CGA para pagamento de pensões da responsabilidade da SS e não inclui a quota parte da despesa com pensões unificadas da responsabilidade da CGA.

Fonte: CSS/2012 a 2016.

O quadro seguinte evidencia a despesa efetuada com as pensões do sistema regimes especiais e as receitas inerentes ao seu financiamento. Esta despesa, tendencialmente decrescente, tem um efeito neutro sobre o sistema, uma vez que a responsabilidade do seu financiamento está totalmente cometida ao Ministério das Finanças e à CGA².

Em 2016 o valor da transferência do OE superou as necessidades de financiamento em € 7 m, situação que também se verificou nos anteriores exercícios (€ 21 m em termos acumulados).

¹ A Portaria 65/2016, de 01/04, procedeu à atualização das pensões de invalidez e velhice atribuídas no âmbito do RGSS e do regime de proteção social convergente (CGA) de valor igual ou inferior a € 628,83. Esta atualização resultou da reposição das regras de atualização das pensões previstas na Lei 52-B/2006, de 29/12, efetuada nos termos do Decreto-Lei 254-B/2015, de 31/12.

² Decreto-Lei 127/2011, de 31/12, com as alterações introduzidas pelas Leis 20/2012, de 14/05, e 66-B/2012, de 31/12, e Decretos-Leis 88/2012, de 11/04, e 145/2014, de 8/10.



Lisboa,
Q.
R.
A.

Quadro C. 34 – Pensões do sistema regimes especiais

(em milhões de euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Pensões	516,0	506,5	497,3	487,6	478,9
Necessidade de financiamento	516,0	506,5	497,3	487,6	478,9
Financiamento	516,0	506,5	497,3	487,6	478,9
Transf. CGA - BPN	0,1	0,3	0,4	0,6	0,7
Transf. do MSSS - Reg Subs. Bancário	515,8	506,2	497,0	487,0	478,2
Saldo após transferências			0,007	0,007	0,007

Fonte: CSS/2012 a 2016. Cálculos da DGTC.

Totalmente financiadas pelo OE, a despesa com as pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania – Quadro C.35), ao longo do período observado, oscilaram entre os 24,6% do total das pensões pagas em 2012 e os 23,6% em 2016, apresentando neste quinquénio uma evolução crescente na ordem dos 3,8%, o equivalente a uma taxa média da variação anual na ordem dos 0,9%. Neste segmento também continua a ser a velhice a eventualidade que mais pressão exerce sobre o sistema (78,7% em 2016).

Quadro C. 35 – Pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania)

(em milhões de euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Subsistema proteção familiar	371	361	353	353	353
Pensão invalidez	60	59	59	60	60
Pensão sobrevivência	27	27	26	26	26
Pensão velhice	285	275	268	267	267
Subsistema solidariedade	3 300	3 382	3 418	3 476	3 456
Pensão invalidez	402	399	391	388	382
Pensão sobrevivência	323	334	338	341	343
Pensão velhice	2 574	2 649	2 688	2 746	2 732
Despesa com Pensões	3 671	3 743	3 771	3 829	3 809
Necessidade de Financiamento	3 671	3 743	3 771	3 829	3 809

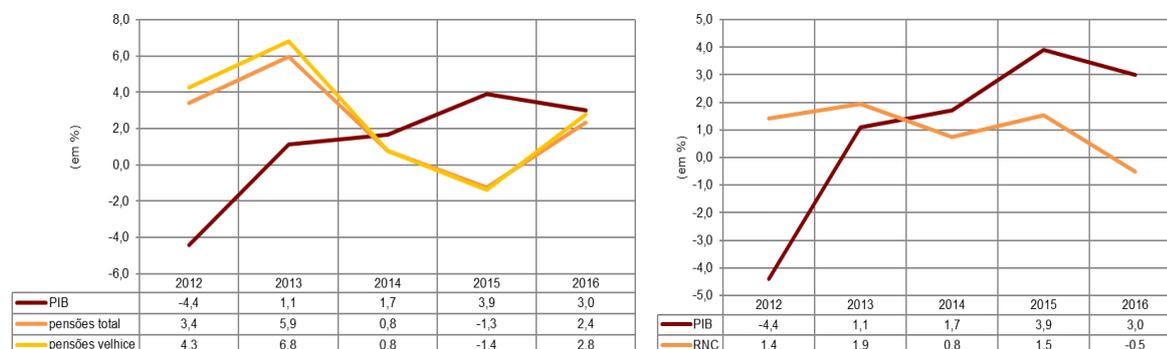
Fonte: CSS/2012 a 2016.

Em matéria de sustentabilidade, trata-se de um sistema que assenta na repartição da riqueza produzida na economia em que se insere, medida pela evolução do PIB que, no mesmo período observado, evidenciou uma evolução positiva (mais 10,0% no quinquénio; mais 3,0% em termos homólogos).

O Gráfico C.11 compara a evolução da despesa com pensões no quinquénio (2012 – 2016) com a evolução do PIB no mesmo período. Desta observação resulta um desfasamento consistente das variáveis em confronto, entre 2012 e 2013, que já vinha de 2010, com os anos de 2014 a 2016 a apresentarem um comportamento de convergência.

Em percentagem do PIB, as despesas com pensões evoluíram dos 8,9% em 2012 para 8,7% em 2016 (9,2% em 2014 e 9,3% em 2013), efeito que decorre quer da evolução da despesa com pensões quer da evolução da variável de comparação.

Gráfico C. 11 – Evolução da despesa com pensões no quinquênio



Fonte: CSS/2012 a 2016 e INE.

Entre 2010 e 2012, a evolução da despesa com pensões em termos relativos foi de retração (período de ajustamento da despesa pública), situação que se inverteu em 2013, com as despesas com pensões a retomarem uma tendência evolutiva crescente, próxima daquela que se verificou antes do esforço de ajustamento da despesa pública (mais 5,0% em 2009 que compara com 5,9% em 2013), efeito da reversão da reposição do pagamento dos subsídios de férias e Natal.

Já em 2014, a tendência evolutiva crescente manteve-se, mas mais moderada, com a despesa com pensões a crescer a um ritmo inferior ao da riqueza nacional. O abrandamento das despesas com pensões verificado em 2014 deveu-se essencialmente a dois fatores: alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice dos 65 anos em 2013 para os 66 em 2014 e a manutenção da suspensão do regime de flexibilidade de acesso antecipado à pensão de velhice, apenas excecionado para desempregados de longa duração que reunissem determinados requisitos.

Em 2015, a evolução da despesa com pensões apresentou mesmo um comportamento regressivo face a 2014 (menos 1,3%), beneficiando das medidas de ajustamento desta despesa que se mantiveram, mas sobretudo da introdução de metodologia de registo contabilístico introduzida para registo das pensões unificadas. Em termos comparáveis, verificou-se uma aceleração do crescimento destas despesas (mais 1,2%), motivado pela pressão demográfica sobre o sistema e pela introdução de uma nova exceção à suspensão do regime de flexibilidade de acesso antecipado à pensão de velhice para os beneficiários com 60 ou mais anos e pelo menos 40 anos de carreira contributiva.

Em 2016 manteve-se o quadro do ano anterior, com as pensões a apresentarem uma tendência crescente em termos homólogos, influenciadas pelas políticas de reposição de rendimentos às famílias, que beneficiaram da evolução positiva do PIB no mesmo período.

A despesa com pensões do sistema não contributivo apresentou uma evolução crescente no mesmo período, apenas recuando em 2011, ano em que os valores das pensões mínimas não foram sujeitos a qualquer atualização. Assim, entre 2012 e 2015 estas pensões apresentaram um crescimento de 3,8% (que compara com um crescimento de 10,0% para o PIB¹, no mesmo período), tendência justificada por uma aplicação mais moderada das medidas de ajustamento da despesa pública a estas pensões, as mais baixas de todo o SSS.

¹ INE – Contas Nacionais Trimestrais, publicadas em 23/09/2016.



13.1.5. Pensões – Análise procedimental e processual

Foi realizada uma auditoria orientada à área das pensões, nas eventualidades velhice, invalidez e sobrevivência, atribuídas e com início de processamento em 2016, com incidência nas pensões de maior volume financeiro e nas com efeitos retroativos a períodos temporais alargados. Neste âmbito, foram selecionadas duas amostras, respetivamente de 125 processos de pensões de velhice e invalidez e 30 de sobrevivência.

A auditoria teve como objetivo avaliar o sistema de controlo interno, a conformidade legal e a regularidade na atribuição das pensões, bem como a fiabilidade dos dados constantes das aplicações informáticas da segurança social, designadamente quanto aos dados necessários para efeitos de atribuição e pagamento de pensões e a relevação dos processamentos e pagamentos na Conta da Segurança Social.

Do trabalho desenvolvido e testes efetuados no âmbito da auditoria resultou o seguinte:

- ◆ Da análise dos 125 processos¹ relativos a pensões de velhice e de invalidez, à luz, entre outros, das regras e princípios aplicáveis, concluiu-se que, num número relevante de processos², os cálculos subjacentes à determinação do montante da pensão a atribuir foram irregulares. Essas situações resultam fundamentalmente da omissão de remunerações para efeitos do cálculo da pensão, à data da respetiva atribuição, sobretudo nos casos em que as relativas aos últimos meses de desconto ainda não estavam registadas na aplicação informática de Gestão de Remunerações ou não se encontravam validadas, e de situações de sobreposição³. Outras situações identificadas respeitam à atribuição incorreta do número de meses que concorrem para a taxa de bonificação⁴.

Relativamente às situações de sobreposição, o II, em sede de contraditório, alega que “*Contrariamente ao indicado na nota em rodapé (...), a aplicação de cálculo de pensões obtém e preenche automaticamente para efeitos de cálculo as remunerações que estão registadas no sistema de gestão de remunerações (GR) e a intervenção manual do organizador do processo nem sempre é necessária. Existindo lacunas nas remunerações que estão disponíveis na base de dados nacional e sendo toda a carreira contributiva relevante para o cálculo de pensão e em muitos casos determinante para a sua atribuição, a aplicação de cálculo permite que as remunerações sejam alteradas. A edição das remunerações obtidas resulta duma decisão do ISS (...)*”.

Com efeito, a aplicação de cálculo obtém e preenche automaticamente as remunerações que estão registadas no sistema GR, para efeitos de cálculo da pensão. Porém, nos casos em que há sobreposição de remunerações, no mesmo período, estas remunerações não passam automaticamente para a aplicação de cálculo, ficando o valor total desprovido dos valores correspondentes. Nestes casos, é necessária a intervenção do utilizador, recolhendo a informação na base de dados de GR e modificando os valores automaticamente inseridos na aplicação de cálculo.

¹ A instrução dos processos, os cálculos com vista à atribuição da pensão e o seu deferimento são efetuados pelo CNP. O requerimento da pensão pode ser apresentado pelo beneficiário nos centros distritais, no CNP ou no sítio da internet da segurança social (vd. art. 76.º/2).

² 44 processos.

³ Situações em que o pensionista trabalhou para mais do que uma entidade em simultâneo. As referidas remunerações não passam diretamente para a folha de cálculo, sendo necessária a intervenção manual do organizador do processo.

⁴ Designadamente por terem sido indevidamente consideradas remunerações de equivalência por doença e desemprego; situações em que o último mês de desconto foi alterado após entrada de remunerações não disponíveis à data da atribuição da pensão; verificou-se também um caso de omissão de bonificação relativa a tempo de serviço militar em condições especiais de perigo (CEP).

- ◆ As referidas irregularidades decorreram essencialmente de três tipos de situações:
 - ◇ Ausência de alguns elementos necessários ao cálculo correto da pensão nas aplicações, dando origem a cálculos de montante eventualmente superior ou inferior ao devido, conforme se verificou, respetivamente, em oito e vinte casos.

O ISS em sede de contraditório, alega que “*A generalidade das situações identificadas, (...) foram revistas e corrigidas face à nova informação disponível, sendo esta aliás a prática recorrente. Face ao conhecimento de nova informação, o CNP procede sempre à revisão das pensões*”.

Em dois processos, porém, o ISS não procedeu a qualquer revisão, por entender que o cálculo está correto. Contudo, não remeteu qualquer documentação ou informação que infirmasse as observações oportunamente formuladas, pelo que se mantém a posição do Tribunal.

- ◇ Não consideração de todos os dados disponíveis *ab initio* nas bases de dados para efeitos do cálculo da pensão, dando origem a cálculos de montante superior ou inferior ao devido, conforme se verificou respetivamente em três e seis casos.
 - ◇ Processos em que o número de meses que concorrem para a taxa de bonificação da pensão está incorreto, dando origem a montantes superiores ao devido, em dois casos, e inferiores em cinco.
- ◆ Em dois processos, relativos a pensões de invalidez atribuídas ao abrigo do regime especial de proteção na invalidez¹, verificou-se a aplicação dos limites previstos no art. 101.º do Decreto-Lei 187/2007 ao cálculo da pensão devida e não os do art. 6.º da Lei 90/2009, regime especial que prevalece sobre o regime geral.

Em sede de contraditório, o ISS alega, em síntese, que as particularidades do regime instituído pela Lei 90/2009 se cingem ao prazo de garantia para atribuição da pensão, ao cálculo da pensão e à previsão expressa do complemento por dependência dos beneficiários abrangidos por este regime especial. Mais refere que a lei especial se sobrepõe à lei geral em caso de conflito de normas, dando por adquirido que o mesmo não existe no caso vertente, uma vez que a Lei 90/2009 não contém norma que limite o valor máximo das pensões. Não haveria, assim, que aplicar a prevalência da lei especial sobre a geral, havendo antes que colmatar a ausência de norma especial sobre o limite máximo das pensões com recurso à aplicação subsidiária do disposto no Decreto-Lei 187/2007, por força do art. 9.º da Lei 90/2009. Na mesma sede, o II veio invocar um despacho da Direção do CNP, cuja data não especificou, nos termos do qual as pensões calculadas ao abrigo da Lei 90/2009 estão abrangidas pelos limites estabelecidos no art. 101.º do Decreto-Lei 187/2007, na sequência do qual as referidas pensões, passaram a ser sujeitas ao referido limite.

Sobre as alegações produzidas importa referir que a Lei 90/2009 contém, para além de normas sobre a forma de cálculo das pensões, uma norma sobre o limite máximo destas últimas, que não podem ultrapassar 80% da melhor das remunerações de referência que tenham servido de base ao cálculo da pensão estatutária. Havendo norma especial, não se justifica, pois, o recurso à aplicação subsidiária das normas constantes do art. 101.º do Decreto-Lei 187/2007, uma vez que não há qualquer lacuna que se imponha integrar. Ainda que assim não fosse, o que só por mera hipótese de raciocínio pode conceber-se, a aplicação subsidiária das normas do art. 101.º do Decreto-Lei 187/2007 às pensões do regime especial em análise mostra-se, para além do mais, inviável. Com efeito, o mencionado art. 101.º não impõe limites máximos às pensões, mas antes a uma das parcelas (P1) que serve de base ao cálculo das pensões, quando este seja feito com

¹ Definido na Lei 90/2009, de 31/08, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 246/2015, de 20/10, e pela Lei 6/2016, de 17/03, é aplicável a pessoas que sofrem de doenças e patologias que, pela sua natureza, são incapacitantes. A Lei 90/2009 revogou vários diplomas que contemplavam individualmente essas doenças e patologias.



recurso às normas do art. 34.º do mesmo diploma. Ora, a forma de cálculo instituída pela Lei 90/2009 nem sequer comporta estas parcelas, como resulta do seu art. 5.º. E, nos termos do n.º 3 desse mesmo artigo, apenas se prevê que venha a ser aplicável ao cálculo das pensões reguladas pela Lei 90/2009 o art. 32.º do Decreto-Lei 187/2007, se o cálculo daí resultante se mostrar mais favorável ao beneficiário e nunca o seu art. 34.º, sendo que no âmbito do art. 32.º inexistente igualmente a parcela P1. Por último, salienta-se que o art. 101.º do Decreto-Lei 187/2007 não contém qualquer limite máximo de pensões, diferentemente do que ocorre com o art. 6.º da Lei 90/2009. Com efeito, o n.º 1 do art. 101.º do Decreto-Lei 187/2007 apenas determina o limite máximo de uma das parcelas relevantes (P1) para o cálculo da pensão no regime geral, podendo tal limite ser afastado nas circunstâncias previstas nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo, pelo que, mesmo no regime geral, o limite de P1 apenas condiciona, mas não fixa o valor da pensão a atribuir. Não procedem, assim, as alegações produzidas pelo ISS, pelo que se mantém, a este propósito, o oportunamente observado.

- ◆ Num dos dois processos de pensão de invalidez, acima referidos, não foi aplicado o fator de sustentabilidade à data da sua convalidação em pensão de velhice, apesar de estarem preenchidos os requisitos do art. 35.º do Decreto-Lei 187/2007, diploma subsidiariamente aplicável ao caso concreto¹.

Em sede de contraditório, o ISS alegou que a convalidação da pensão de invalidez em pensão de velhice é feita de forma automática. O II, na mesma sede, informa que “(...) ocorreu de facto um erro que resultou na não aplicação do fator de sustentabilidade a esta pensão. Neste caso em concreto, a pensão convolava em velhice no mês de primeiro pagamento da pensão e nestas condições específicas não era aplicado o fator de sustentabilidade pela aplicação de cálculo nem no processo posterior que gere a convalidação mensal das pensões de invalidez. A situação reportada foi recentemente recalculada pelo CNP e já tem fator de sustentabilidade. O erro que afetou esta situação ficou ultrapassado numa versão posterior da aplicação de cálculo. No período em que esteve em produção afetou no máximo 55 situações, incluindo a reportada, algumas das quais já foram recalculadas pelo CNP e têm fator de sustentabilidade. As situações que ainda não foram recalculadas serão comunicadas ao CNP para regularização”.

- ◆ Num processo de atribuição de pensão ao abrigo do art. 33.º do Decreto-Lei 187/2007 há incorreções nos dados introduzidos para efeitos de cálculo da pensão: até 2006, foram considerados 20 anos civis, em vez de quinze e, após 2007, um ano em vez de seis. Deste facto resultou um valor de pensão superior ao devido.

Os atos de autorização de despesa e de pagamento que determinaram aumentos indevidos de despesa, consubstanciados nas pensões de montante superior ao devido, são suscetíveis de fazer incorrer os responsáveis em responsabilidade financeira de natureza reintegratória e sancionatória, como decorre, respetivamente, do disposto nos arts. 59.º, n.ºs 1 e 4 e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da Lei 98/97, de 26/08².

- ◆ Da análise dos 30 processos relativos a pensões de sobrevivência resultou, em síntese, uma elevada retroatividade nas pensões relativas a situações de morte presumida e a situações de prova de uniões de facto. Enquanto no primeiro caso o reconhecimento da morte presumida depende de sentença judicial declarativa, no segundo verificaram-se situações em que foi exigida sentença judicial, quando era suficiente uma prova administrativa, nos termos da Lei 7/2001, o

¹ Com a alteração introduzida ao art. 35.º pelo Decreto-Lei 126-B/2017, de 06/10, deixa de ser aplicável o fator de sustentabilidade na data da convalidação da pensão de invalidez em velhice.

² Sucessivamente alterada pelas Leis 87-B/98, de 31/12, 1/2001, de 04/01, 55-B/2004, de 30/12, 48/2006, de 29/08, 35/2007, de 13/08, 3-B/2010, de 28/04, 61/2011, de 07/12, 2/2012, de 06/01, 20/2015, de 09/03 (também a republicou) e 42/20016, de 28/12.

que determinou que os beneficiários aguardassem a atribuição e o pagamento da pensão por tempo superior ao devido.

- ◆ Num dos processos foi exigida a sentença judicial de pensão de alimentos a uma ex-mulher e filho menor, numa situação de divórcio por mútuo consentimento declarado pela Conservatória do Registo Civil, entidade competente para o efeito à data do divórcio, nos termos do Decreto-Lei 272/2001, de 13/10. Devido ao desconhecimento das normas legais aplicáveis, o processo de atribuição da pensão de sobrevivência arrastou-se e motivou reclamações da requerente.
- ◆ No que diz respeito à organização física dos processos objeto de análise verificou-se, nas duas amostras e num elevado número de casos, a omissão de datas de análise e de verificação dos processos, ausência de assinatura do organizador e/ou do conferente e, ainda, a ausência, incompletude ou incorreção, muitas vezes por desatualização, das menções às delegações ou subdelegações de competências, o que incumprimento o disposto no art. 48.º do CPA.

Na sequência de auditorias orientadas às pensões realizadas em anos anteriores verificaram-se algumas situações que deram origem a recomendações. Procede-se de seguida à sua enumeração, apresentando-se igualmente o ponto de situação sobre o seu grau de acolhimento:

- ◆ Verificou-se que a informação residente na Base de Dados das Pensões (BDP) relativa a dados pessoais dos beneficiários de pensões não se mostrava completa, designadamente quanto à data de nascimento e ao NIF, o que impedia uma correta identificação do beneficiário e importava no incumprimento pelo ISS das obrigações previstas no art. 119.º do IRS.

O Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE/2014 formulou uma recomendação (86-PCGE/2014) ao MTSSS, no sentido de que diligenciasse para que fossem desencadeados procedimentos com vista à recolha de informação necessária à correta identificação dos beneficiários de pensões e ao estrito cumprimento pelo ISS da obrigação legal de dar conhecimento à AT dos rendimentos disponibilizados aos beneficiários. Em sede de acompanhamento de recomendações a SESS informou que *“Foram efetuados cruzamentos entre as bases de dados internas (SISS e BDP) e externas (com a AT), que permitiram completar muita informação em falta, (...) que foram implementadas alterações à BDP, de forma a impossibilitar qualquer tipo de alteração aos dados do pensionista ou forma de pagamento se o NIF não estiver preenchido. Pelo que todos os pedidos de pensionistas são, obrigatoriamente, precedidos da inclusão do NIF se o mesmo for omissivo”*. Informou ainda que para além destas iniciativas, dado que não foi possível obter todos os NIF com o cruzamento de informação com a AT, estava em preparação, para envio no 4.º trimestre de 2017, um pedido formal de informação aos pensionistas a solicitar o NIF em falta.

- ◆ Verificou-se que concorriam para a atualização da BDP em matéria de registo de óbitos o conhecimento por parte da própria segurança social (IDQ), a informação remetida pelo IGFEJ, bem como informação da AT. Constatou-se ainda que o tratamento da informação remetida mensalmente pelo IGFEJ era dificultado pela inexistência em todas as bases de dados envolvidas de uma chave de ligação comum como o NISS ou o NIF e, bem assim, a divergência ou incongruência dos dados residentes nas diferentes bases e relevantes para o respetivo cruzamento e que estes constrangimentos implicavam que muita da informação remetida à segurança social em matéria de óbitos de pensionistas permanecesse, por vezes, longos períodos por registar, pelo que o resultado dos trabalhos de cruzamento entre o IDQ e a informação disponibilizada por outros entes públicos não permitia alcançar a completude, fidedignidade e atualidade da informação transposta para IDQ e, posteriormente, para a BDP.

O Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE/2014 formulou uma recomendação (87-CGE/2014) ao Governo no sentido de que fossem estabelecidas as articulações necessárias entre as entidades



envolvidas no reconhecimento e tratamento de informação sobre óbitos, com vista a que a informação relevante fosse de leitura imediata pelas várias aplicações informáticas envolvidas, permitindo o encurtamento dos períodos de pagamento indevido das prestações sociais após o falecimento do beneficiário. Em sede de acompanhamento de recomendações a SESS informou que *“O SIP recebe e trata mensalmente o ficheiro de óbitos que são comunicados pelo IGFEJ. Os falecidos cuja pensão não é cessada neste processo resultam de dados de identificação divergentes. Também é recebida e tratada no SIP informação mensal de falecidos comunicada pela CGA e pela segurança social da Austrália no âmbito dos pensionistas comuns”*. Informa ainda que *“(…) foi acordado entre o MTSS e o MJ, que a partir de outubro de 2017 serão desencadeadas as atividades com vista à receção on-line da informação do óbito”*. A SEAJ, na mesma sede, informou que *“Em 2017 o Ministério da Justiça implementou um procedimento no sentido de garantir a comunicação mensal dos óbitos à Segurança Social. No entanto e relativamente a um determinado universo de cidadãos detetou-se que essa comunicação não foi efetuada pelo Ministério da Justiça, apesar de os mesmos apresentarem registo de data de óbito na Autoridade Tributária, porquanto aqueles cidadãos estavam identificados no MJ apenas com o NIC (número de identificação civil) e não com NIF (Número de identificação fiscal), o que inviabilizou o cruzamento da informação”*. Informou ainda que o IGFEJ *“(…) já articulou com a Segurança Social no sentido da regularização destas situações e as duas entidades acordaram ainda trabalhar numa solução conjunta com vista a impor maior celeridade à comunicação dos óbitos”*. O Ministro das Finanças, na mesma sede, refere o seguinte: *“Matéria acompanhada no âmbito da SS”*.

- ◆ Constatou-se que em casos de ocorrência de pagamentos indevidos de pensões por períodos superiores a cinco anos, o cálculo dos respetivos montantes era necessariamente manual, sendo cometido às mesmas equipas que tinham a seu cargo a instrução dos processos tendentes à atribuição e cálculo das pensões devidas aos beneficiários, bem como o seu processamento mensal, o que resultava numa ausência total de segregação de funções, incompatível com um adequado controlo interno e potencialmente permissiva de situações de fraude e corrupção.

O Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE/2014 formulou uma recomendação (88-PCGE/2014) ao MTSSS no sentido de que diligenciasse para que fosse assegurada a segregação de funções entre as equipas que procedem à atribuição de pensões e as que procedem ao cálculo dos pagamentos indevidos. Em sede de acompanhamento de recomendações a SESS informou que *“A segregação de funções em matéria de instrução e análise de processos de atribuição de pensões é uma medida inserida no Plano de Prevenção dos Riscos e Corrupção e Infrações Conexas do ISS, I.P., pressupondo diferentes intervenientes no processo”*.

- ◆ Verificou-se que as diligências tendentes à recuperação de valores pagos indevidamente na sequência de falecimento de beneficiários eram morosas quer no seu início, quer no seu desenvolvimento, com exceção das que eram recuperadas através de débito direto. A respetiva documentação de suporte não se mostrava completa em face da informação relevante registada na BDP, nem evidenciava uma ordenação definida, não sendo igualmente numerada nem rubricada, dificultando um adequado controlo interno.

O Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE/2014, formulou uma recomendação (89-PCGE/2014) ao MTSSS no sentido de que diligenciasse para que fosse assegurada celeridade na recuperação dos valores indevidamente pagos, na sequência de ocorrência de óbito do beneficiário, e a implementação de procedimentos que permitissem uma adequada instrução dos processos que suportam a recuperação daqueles valores. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que *“As equipas da Unidade de Processamento de Prestações de Sobrevivência do ISS dedicam um dia por semana para análise de débitos e consequentes diligências para a sua recuperação. Esta medida, em paralelo com a recuperação de valores por via de débito direto, recuperação via RDF, nas prestações devidas e não pagas e nas prestações de direito próprio do devedor, tem permitido a recuperação de valores indevidamente pagos, sendo igualmente possível a identificação célere dos casos em que é necessário recorrer à cobrança coerciva”* Informou ainda que *“Quanto à*

instrução dos processos pelo ISS, os documentos instrutórios, assim como os respetivos processos, estão completos e numerados”.

Do exposto, conclui-se que foram implementados procedimentos com vista a acolher as quatro recomendações suprarreferidas. Contudo, as mesmas continuam a carecer de acompanhamento até ao seu integral acolhimento.

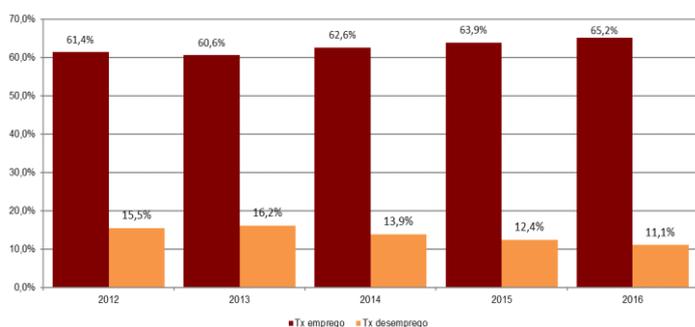
13.2. O desemprego

13.2.1. Enquadramento geral

O desemprego, uma das eventualidades cobertas pelo Sistema de Segurança Social Português, assume particular importância nos períodos em que o mercado de trabalho se contrai, como o que teve início em 2008 e se prolongou até 2013. No caso português, atenta a estrutura do universo da população residente, em idade ativa, considerada desempregada, a importância destas prestações mantém-se mesmo em períodos de expansão do ciclo económico.

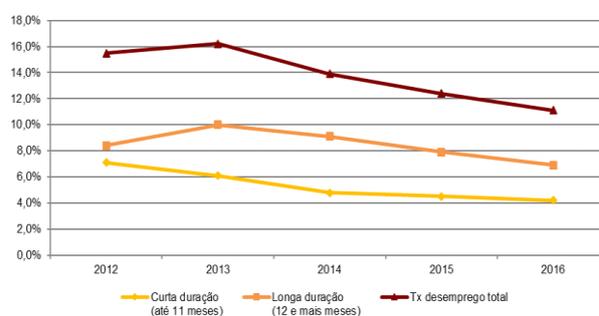
Os gráficos seguintes espelham a dinâmica do mercado de trabalho¹ em Portugal (evolução da população empregada e desempregada²), no quinquénio iniciado em 2012.

Gráfico C. 12 – Taxas de emprego e taxas de desemprego



Fonte: INE.

Gráfico C. 13 – Taxas de desemprego por duração de procura



Fonte: INE.

¹ Fatores de vulnerabilidade dos indivíduos face ao mercado de trabalho: sexo, idade, baixos níveis de escolaridade e formação, problemas de saúde, redes de contacto limitadas, forte enraizamento local/fraca mobilidade. Fatores de vulnerabilidade do mercado de trabalho: falta de vigor dos mercados locais de emprego/escassez de oferta ou oferta do chamado mau emprego (precário, mal remunerado, desqualificante e sem perspetiva de desenvolvimento profissional e pessoal).

² Desempregado: indivíduo com idade compreendida entre os 15 e os 74 anos que, no período de referência, se encontrava simultaneamente nas seguintes condições: não tinha trabalho remunerado nem qualquer outro; tinha procurado ativamente um trabalho remunerado ou não durante o período de referência ou nas três semanas anteriores; estava disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não. Empregado: indivíduo com idade mínima de 15 anos que, no período de referência (período que antecede a recolha de informação do inquérito ao emprego, que presentemente é mensal), se encontrava simultaneamente numa das seguintes situações: tinha efetuado trabalho de pelo menos uma hora mediante o pagamento de uma remuneração ou com vista ao benefício ou ganho familiar em dinheiro ou géneros; tinha um emprego, não estava ao serviço, mas mantinha uma ligação formal ao seu emprego; tinha uma empresa mas não estava temporariamente ao trabalho por uma razão específica; estava em situação de pré reforma.



No que se refere ao emprego, no período observado, 2013 foi o ano em que se registou a menor taxa de emprego (60,6%), tendo-se verificado nos anos seguintes uma recuperação da mesma, com o ano de 2016 a registar uma taxa de emprego na ordem dos 65,2%. Os trabalhadores por conta de outrem representaram, em 2016, a maior fatia da população empregada (82,2%), dos quais cerca de 22,3% tinham um contrato de trabalho não permanente¹ (que compara com 22,0% em 2015 e 14,1% para a média da UE-28). Quando comparado com a meta definida no âmbito da estratégia Europa 2020 (75,0% da população residente em Portugal com idades entre 20 e 64 anos deverá estar empregada em 2020), o indicador que mede o emprego para este grupo etário encontrava-se, em 2016, nos 70,6%, ou seja, 4,4 p.p. abaixo do indicador de referência (9,6 p.p. em 2013).

Em consonância evoluiu o universo da população desempregada, de 15,5% da população ativa residente em 2012 para 11,1% em 2016 (menos 4,4 p.p.), tendo atingido o seu valor mais elevado em 2013, ano em que 16,2% da população ativa residente em Portugal (com 15 ou mais anos) se encontrava fora do mercado de trabalho. O universo desta população caracteriza-se pelo elevado peso dos desempregados de longa duração que, no período observado, constituíram mais de metade dos indivíduos (54,2%, em 2012; 61,7% em 2013; 65,5% em 2014; 63,7 em 2015 e 62,2% em 2016) e pela elevada taxa de desemprego entre os jovens (indivíduos com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos) que, em 2016, foi de 28,0% (2,5 vezes superior à taxa de desemprego total)².

A recuperação deste indicador iniciada em 2014 foi influenciada pela evolução da população residente em idade ativa, pela dinâmica do mercado de trabalho (criação/destruição de emprego) e pelas alterações legislativas³ e estatísticas⁴ ocorridas durante o período observado, que acolhe o pico da recessão económica (2013) e um contexto de recuperação do crescimento económico desde 2014. Assim sendo, a redução das taxas de desemprego em Portugal pode não refletir apenas a apreciação do mercado de trabalho, mas estar influenciada por outros fatores, como sejam a passagem dos desempregados de longa duração com idades superiores a 55 anos para a situação de reformados, pelas políticas ativas de emprego e pelos movimentos migratórios da população que influenciaram positivamente o universo da população desempregada, por conta da diminuição ocorrida na população residente em idade ativa⁵.

¹ Em 2015, últimos dados disponíveis, a taxa de risco de pobreza da população empregada era de 10,9%. - in publicação alusiva ao Dia do Trabalhador publicada em 28/04/2017 – www.ine.pt.

² “Cerca de um em cada cinco jovens não está a trabalhar nem em atividades de educação e formação. Em 2016, 13,2% dos jovens (dos 15 aos 34 anos) não estavam empregados (...) e também não estavam a participar em atividades de educação ou formação (também conhecidos por NEEF ou nem nem). De entre os mais jovens (dos 15 aos 24 anos) não empregados, 10,6% não estavam em atividades de educação ou formação; entre os jovens adultos (dos 25 aos 34 anos) aquela proporção era de 19,6%.” – in publicação alusiva ao Dia do Trabalhador publicada em 28/04/2017 – www.ine.pt.

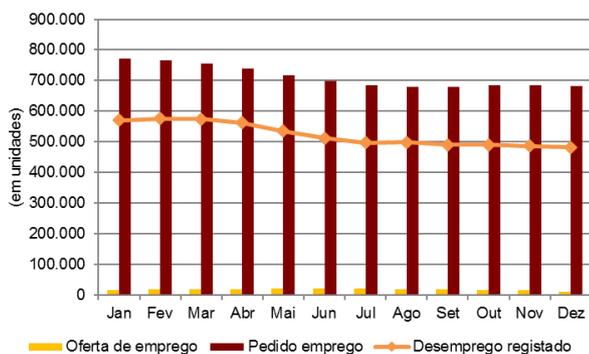
³ Redução do prazo de garantia para 12 meses, beneficiando os desempregados com menores carreiras contributivas; redução do prazo máximo de concessão do Subsídio de Desemprego (SD) para 18 meses (com salvaguarda dos direitos adquiridos); limitação do valor máximo do SD a 2,5 IAS; redução em 10% do valor do SD, decorridos 180 dias de concessão; majoração em 10% do valor do SD nas situações em que ambos os membros do casal sejam titulares desta prestação e tenham filhos menores a cargo (também para as famílias monoparentais); alargamento da proteção no desemprego aos trabalhadores independentes economicamente dependentes de uma única entidade contratante (Decretos-Leis 64/2012 e 65/2012, de 15/03, que procederam à alteração do regime jurídico de proteção no desemprego a trabalhadores por conta de outrem).

⁴ Principais alterações estatísticas operadas pelo INE em 2012: familiares não remunerados deixaram de ser considerados empregados; as pessoas a frequentar programas ocupacionais de emprego do IEFP passaram a ser consideradas empregados; as pessoas ausentes do trabalho por mais de três meses passaram a ser consideradas empregadas se a remuneração auferida for pelo menos metade da normal; as pessoas em regime de subemprego passaram a ser consideradas empregadas; o universo de desempregados passou a ser delimitado entre os 15 e os 74 anos de idade.

⁵ Em 2016 a taxa de atividade da população em idade ativa rondou os 58,5%, Estatísticas do Emprego – 4.º trimestre de 2016, publicadas em 8/02/2017 – www.ine.pt.

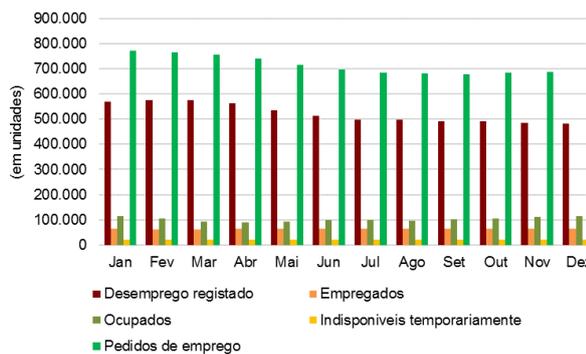
Sustentados em informação disponibilizada pelo IEFP, considerando a dimensão da sua taxa de penetração no mercado de trabalho, os gráficos seguintes ilustram a capacidade do mercado de trabalho na absorção ou não da população desempregada registada ao longo de 2016.

Gráfico C. 14 – Oferta de emprego no ano de 2016



Fonte: IEFP.

Gráfico C. 15 – Procura de emprego no ano de 2016



Fonte: IEFP.

13.2.2. Beneficiários de prestações de desemprego

Do universo da população desempregada, apenas uma parte foi alvo de apoios institucionais. O Quadro C.36 ilustra a evolução do número de prestações de desemprego no quinquénio iniciado em 2012¹.

Em 2016 foram pagas cerca de 502 mil prestações de desemprego, nas suas diversas modalidades, (684 mil em 2012), tendo este indicador atingido a sua maior expressão em 2013, onde rondou as 712 mil, influenciado pelo contexto macroeconómico e pelas medidas de política adotadas para o setor.

¹ Subsídio de desemprego: prestação pecuniária substitutiva do rendimento do trabalho perdido, determinada em função da remuneração média de um período legalmente fixado, atribuída mensalmente ao indivíduo que, estando involuntariamente desempregado, cumpra certos requisitos. Esta prestação não pode, em princípio, exceder 2,5 IAS nem ser inferior a 1 IAS, com as exceções legalmente previstas. Subsídio social de desemprego: prestação pecuniária substitutiva do rendimento do trabalho perdido, determinada em função da remuneração mínima do agregado familiar, atribuída mensalmente ao indivíduo que, estando desempregado, não cumpra todos os requisitos para beneficiar do subsídio de desemprego. Modalidades: (1) *inicial*, prestação social atribuída aos desempregados que não permaneceram no mercado de trabalho tempo suficiente para preencherem o requisito do prazo de garantia necessário para que obtivessem o direito ao subsídio de desemprego; (2) *subsequente*, prestação social atribuída, esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego; (3) *prolongamento*, a atribuir ao beneficiário que, à data do desemprego tenha idade igual ou superior a 52 anos, até atingir a idade de acesso à pensão de velhice antecipada; todos sujeitos a ponderação da condição de recursos do agregado familiar. Em 2016 foi ainda criada e atribuída uma prestação extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração, não subsidiados, que tenham cessado o período de concessão do subsídio social de desemprego (inicial ou subsequente) e cujos rendimentos mensais, *per capita*, do agregado familiar não excedam 80% do IAS (€ 337,06) (art. 80.º da Lei 7-A/2016 de 30/03).



luis...
R.
AF
A

Quadro C. 36 – N.º de prestações de desemprego no período 2012/2016

(em número)

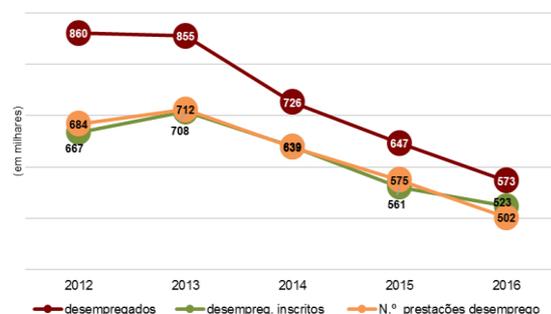
Prestações de desemprego	2012	2013	2014	2015	2016
Sub. de desemprego	543 615	562 998	495 043	441 354	383 558
Sub. social de desemprego	140 222	148 531	143 837	133 185	114 536
Inicial	62 230	47 826	37 329	33 936	30 774
Subsequente	77 905	100 617	106 415	99 167	83 661
Prolongamento	87	88	93	82	101
Medida extraordinária de apoio aos desempregados de Longa duração (a)					3 757
Total	683 837	711 529	638 880	574 539	501 851

Nota Incluída na fonte que divulgou os dados: "Caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada subsídio. Contabilizados beneficiários só com "Concessão Normal".

(a) Medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração – Têm direito ao apoio "os beneficiários que se encontrem em situação de desemprego não subsidiado e que esgotaram o período de concessão do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente há 360 dias, completados em 31 de março de 2016 ou após esta data".

Fonte: II, IP - Estatísticas da Segurança Social, tendo sido utilizados os dados da situação da base de dados em 01/01/2017 e extraídos em 01/09/2017.

Gráfico C. 16 – N.º de desempregados (total e inscritos¹) vs N.º de prestações de desemprego



Fonte: INE, IEFP e SS.

No período iniciado em 2014, ano em que o mercado de trabalho começou a apresentar alguma recuperação, todos os indicadores observados apresentam melhorias consistentes (n.º de desempregados registados pelo INE, menos 21,1%, n.º de desempregado inscritos nos centros de emprego, menos 18,1% e n.º de prestações de desemprego atribuídas e pagas, menos 21,4%), o mesmo acontecendo em termos homólogos (menos 11,4%, menos 6,7% e menos 12,7%, respetivamente).

13.2.3. Prestações de desemprego médias mensais

A evolução dos valores das prestações com Subsídio de Desemprego (SD) e Subsídio Social de Desemprego (SSD) no quinquénio 2012-2016 é a que consta do quadro seguinte.

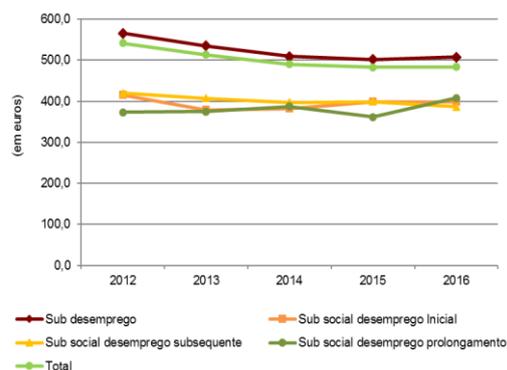
Quadro C. 37 – Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário no período 2012/2016

(em euros)

Prestações de desemprego	2012	2013	2014	2015	2016
Subsídio de desemprego	565,48	534,83	509,06	501,83	507,38
Subsídio social de desemprego Inicial	415,69	379,40	382,39	398,83	399,08
Subsídio social de desemprego subsequente	419,67	407,33	397,08	398,81	386,37
Subsídio social de desemprego prolongamento	373,07	374,90	387,22	361,31	407,72
Medida Extraordinária de Apoio aos Desempregados de Longa Duração	-	-	-	-	391,44
Total	541,35	513,41	489,96	482,60	483,93

Nota: incluída na fonte que divulgou os dados: Caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada subsídio. Contabilizados beneficiários só com "Concessão Normal".

Fonte: II, IP - Estatísticas da Segurança Social, tendo sido utilizados os dados da situação da base de dados em 01/02/2017 e extraídos em 01/09/2017.



¹ O número de desempregados inscritos foi obtido por cálculo da média simples dos dados mensais publicados pelo IEFP.

A prestação média relativa ao “*subsídio de desemprego*” manteve uma tendência decrescente no período observado, tendo evoluído de € 565,48 em 2012 para € 501,83 em 2015 e para € 507,38 em 2016. Este comportamento reflete as alterações legislativas introduzidas ao longo do período, as quais foram no sentido de tornar mais favorável o retorno ao mercado de trabalho, limitando direitos aos beneficiários, ao mesmo tempo que continham a despesa com prestações sociais dentro de limites mais consentâneos com a dimensão do universo esta, por sua vez, fortemente condicionada pela dinâmica do mercado e com a necessidade de caminhar no sentido da sustentabilidade do sistema, minimizando, por essa via, a despesa pública¹.

Também as prestações médias relativas ao “*subsídio social de desemprego inicial*”² e ao “*subsídio social de desemprego subsequente*” revelaram uma tendência decrescente no mesmo período, tendência que já não se verificou no “*subsídio social de desemprego prolongamento*”, onde a tendência foi crescente.

Em 2016 foi atribuída uma nova prestação de desemprego (*prestação extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração*)³, destinada exclusivamente a desempregados de longa duração sem direito a outros apoios e cujos rendimentos per capita dos respetivos agregados familiares não excedam 80% do IAS, a qual em média se situou nos € 391,44, terceira mais elevada de entre as que se encontram fora do sistema previdencial-repartição.

13.2.4. Despesa com prestações de desemprego

A despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego totalizou, em 2016, € 1.510 M, repartidos entre “*subsídio de desemprego*” (72,9%), “*subsídio social de desemprego*” (15,4%) e “*outras prestações*” (11,8%). Estas despesas apresentaram-se tendencialmente decrescentes (menos 41,8%) no quinquénio iniciado em 2012, tendência que se acentuou a partir de 2013 (menos 44,9%), e que se apresenta consistente com a evolução da recuperação do mercado de trabalho a partir de 2014, com a evolução do n.º de desempregados subsidiados e com a introdução de medidas legislativas mais restritivas para a atribuição destas prestações durante o período de vigência do PAEF que se mantiveram nos anos seguintes.

¹ Recorde-se que, desde 2012, o sistema previdencial – repartição tem vindo a ser objeto de financiamentos extraordinários do OE.

² Mais € 0,25 em termos homólogos.

³ Medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração: consiste na atribuição de uma prestação mensal, durante um período de 180 dias, de valor igual a 80% do último subsídio social de desemprego recebido pelos desempregados inscritos no RGSS que tenham cessado o período de concessão do subsídio social de desemprego inicial e subsequente há 360 dias completados a 31/03/2016 ou após esta data, cumprida a condição de recursos legalmente prevista. A referida prestação enquadra-se no âmbito do subsistema de solidariedade.



Lisboa,
Q.
15
A

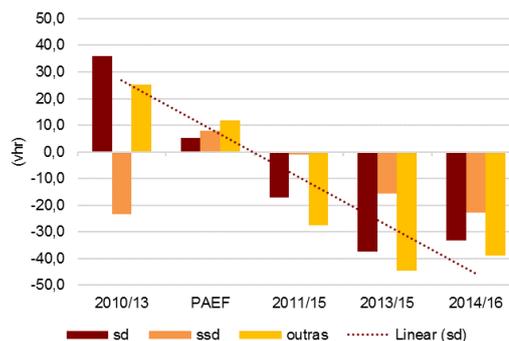
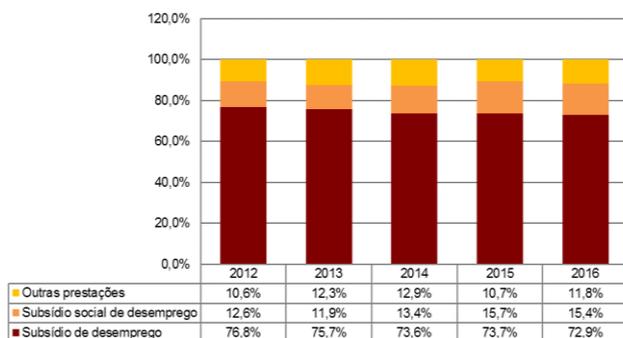
Quadro C. 38 – Evolução da despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego

(em milhões de euros)

Prestações de desemprego	2012	2013	2014	2015	2016
Subsídio de desemprego	1 992,7	2 073,4	1 648,1	1 296,9	1 099,8
Subsídio social de desemprego	326,3	326,6	300,7	275,8	232,4
Outras prestações	274,0	337,7	289,9	188,0	177,4
Sub. Desemprego por salários em atraso	69,6	77,9	60,3	42,3	26,7
Sub. Social Desemprego por salários em atraso	0,7	0,5	0,3	0,2	0,1
Complemento de desemprego	93,0	76,5	48,4	37,7	30,1
Garantia Salarial	100,2	174,2	176,2	103,0	115,0
Compensação salarial	10,4	8,1	4,5	4,3	5,2
Programas ocupacionais	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
PEPS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego	0,1	0,5	0,1	0,5	0,4
Total	2 593,0	2 737,7	2 238,7	1 760,6	1 509,7

Nota: As parcelas relativas aos "Programas Ocupacionais" e ao "Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego" estão incluídas no "Subsídio de Desemprego" nos mapas de execução orçamental no ponto 12.2.2.3 - Despesas. A parcela relativa ao apoio extraordinário aos desempregados de longa duração encontra-se incluída no subsídio social de desemprego.

Fonte: CSS 2012 a 2016 e SIF.



Em detalhe, as despesas com “subsídio de desemprego” que, em 2016, ascenderam a € 1.100 M, evidenciaram, no quinquénio considerado, igualmente uma tendência evolutiva decrescente (menos 44,8%), mais acentuada entre 2013 e 2015 (menos 47,0%; menos 15,2% em termos homólogos). De referir que as prestações sociais substitutivas do rendimento do trabalho viram o quadro legal que as regula substancialmente alterado durante o período de vigência do PAEF, tendo tais alterações produzido impactos relevantes, mormente as relativas a prazos de garantia, prazos de atribuição e redução de tetos máximos na formação do valor da prestação, fatores que, a par com a recuperação do mercado de trabalho, tiveram um forte impacto redutor neste tipo de prestações.

Já as despesas com “subsídio social de desemprego” (€ 232 M, em 2016), que apresentaram uma tendência crescente durante o PAEF (mais 8,0%), recuaram durante o quinquénio observado (menos 28,8%) e, bem assim, entre períodos homólogos (menos 15,7%), beneficiando do efeito do reforço da aplicação da condição de recursos às prestações sociais de carácter não contributivo. De referir que este tipo de prestações é, em grande medida, dirigido a desempregados de longa duração (à procura de emprego há 12 ou mais meses), população que em 2016 representava a maior fatia da população desempregada (cerca de 62,1%; 65,5% em 2014, ano em que apresentou a maior expressão).

As outras prestações de desemprego evidenciaram uma tendência crescente até 2013 (mais 23,3% face a 2012), invertendo-a a partir daí (menos 47,5% entre 2013 e 2016). Destacaram-se as despesas relativas

à “*garantia salarial*”¹ (cerca de 64,8% das outras prestações) que recuaram 34,8% no triénio (2014/2016), tendo atingido os € 115 M em 2016, o que representou um acréscimo em termos homólogos na ordem dos 11,6%, o “*subsídio de desemprego por salários em atraso*” € 27 M, que, em 2016, representou 15,0% do valor gasto com as outras prestações; (menos 61,6% no quinquénio e menos 55,7% no triénio iniciado em 2014), e as relativas ao “*complemento de desemprego*”², (€ 30 M, em 2016), com uma tendência decrescente ao longo de todo o período observado (menos 67,7% no quinquénio e menos 20,2% em termos homólogos).

Na sequência de uma auditoria orientada às prestações de desemprego em 2014 constatou-se a existência de um número elevado de recálculos, dos quais resultavam alterações ao valor das prestações. No entanto, os beneficiários não eram notificados dessas alterações, como deveriam, em face do disposto no art. 100.º do CPA, tendo o ISS informado, à data, de que já tinha solicitado ao Instituto de Informática, em setembro de 2010, que os ofícios de notificação fossem emitidos.

O Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE/2013 formulou uma recomendação (80-PCGE/2013) no sentido de que as alterações de valor das prestações de desemprego fossem objeto de realização de audiência prévia aos interessados. Em sede de acompanhamento de recomendações a SESS informou que “*A alteração da aplicação informática de desemprego para emitir uma notificação aos beneficiários nos casos de reanálise/recálculo da prestação em que haja alteração do valor ou período de concessão do subsídio encontra-se em avaliação entre o ISS, IP e o II, IP.*” e que “*Desde dezembro de 2016, que é disponibilizado na Segurança Social Direta, o montante a pagamento em cada mês*”.

A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida. Não obstante o acréscimo de informação disponibilizada aos beneficiários sobre o montante em pagamento, continua-se a considerar a recomendação não acolhida, uma vez que a informação agora disponibilizada não substituiu a notificação ao beneficiário para se pronunciar sobre a alteração ao cálculo da prestação anteriormente deferida.

Na sequência de uma auditoria orientada às prestações de desemprego e processadas e pagas em 2014 verificou-se que ao nível da aplicação informática não existia segregação de funções entre o instrutor do processo e o decisor, com competência para deferir as respetivas prestações, o que permitia aos primeiros acionar o deferimento automático de prestações de desemprego sem a prévia decisão do dirigente com competência para o efeito. Acresce que o deferimento automático importava a emissão automática da respetiva notificação ao beneficiário, impressa com assinatura digitalizada do dirigente com competência para o efeito, o que permitia dispensar o controlo de quem o subscrevia, o que não contribuía para um adequado controlo da atribuição de prestações de desemprego e permitia a ocorrência de situações de fraude e corrupção que podiam revelar-se de difícil deteção.

O Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE/2014 formulou uma recomendação (91-PCGE/2014) no sentido de fosse assegurada a implementação na aplicação informática da segregação de funções entre quem procede à instrução do processo e quem procede ao seu deferimento, devendo este ser expressamente efetuado apenas por quem tem competência para o efeito. Em sede de acompanhamento de recomendações a SESS informou que esta segregação de funções “*(...) tem de ser garantida na atribuição de acessos aos perfis dos utilizadores*” e que o ISS está a “*(...) preparar um documento técnico orientador para aplicação progressiva e transversal a todo o sistema, pretendendo-se definir um Workflow de processos de Deferimento e Indeferimento para implementar a segregação de funções nas novas aplicações em*

¹ Prestações destinadas ao pagamento das dívidas das entidades empregadoras aos seus trabalhadores, quando aquelas não as podem pagar por estarem em situação de insolvência ou em situação económica difícil, asseguradas pelo Fundo de Garantia Salarial.

² Corresponde à diferença entre o valor do subsídio de desemprego calculado nos termos legais e o montante mínimo legalmente estabelecido (IAS).



luis...
R.
AF
A

desenvolvimento e posterior adequação das aplicações em produção (...). Mais informou que “*designadamente a aplicação informática de Desemprego dispõe de perfis de acesso diferenciados e perfeitamente individualizados para instrução e decisão (deferimento/indeferimento) de processos, respetivamente o perfil designado por «Análise de processos» e o perfil «Despacho/Decisão de processos»*”.

A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida. Porém, tendo em conta a informação prestada, não se conclui que na aplicação de desemprego já se encontre acionado o mecanismo que permita o funcionamento de perfis individualizados entre quem procede à instrução do processo e tem competência para proceder ao deferimento ou indeferimento das prestações. Com efeito, à data da realização da auditoria a aplicação informática do desemprego já dispunha de dois campos distintos destinados à segregação de funções um designado “Utilizador_Instrutor” e outro “Utilizador_Decisor”. No entanto, qualquer colaborador investido de funções meramente instrutórias acedia ao campo “Utilizador_Decisor” e deferia prestações de desemprego sem que pudesse demonstrar-se a existência de uma revisão dos pressupostos por parte do dirigente competente.

13.2.5. Financiamento

Em 2016, da despesa com prestações de desemprego, 82,6% (€ 1.247 M) foram financiados pelo sistema previdencial – repartição e os restantes 17,4% (€ 263 M) pelo sistema de proteção social de cidadania - subsistema de solidariedade.

Quanto ao financiamento das prestações de desemprego suportadas pelo sistema previdencial - repartição, no quinquénio em observação apenas os anos de 2012 e 2013 apresentaram necessidades de financiamento, as quais totalizaram € 516 M, compensados pelos excedentes verificados nos restantes anos (2014, 2015 e 2016), num total de € 1.791 M.

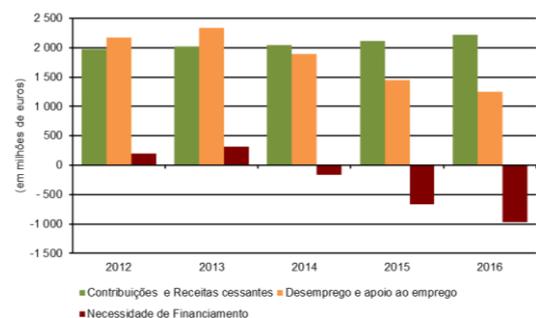
Quadro C. 39 – Financiamento das prestações de desemprego do sistema previdencial - repartição

(em milhões de euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Contribuições e Receitas cessantes	1 972	2 021	2 048	2 108	2 218
Desemprego e apoio ao emprego	2 174	2 335	1 890	1 447	1 247
Necessidade de Financiamento	202	314	- 158	- 661	- 971

Nota: O subsídio de desemprego inclui as parcelas relativas aos “Programas Ocupacionais” e ao “Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego”. Em 2015 a Ind. Compensatória por salários em atraso (SD) passou a designar-se “Subsídio de desemprego por salários em atraso”.

Fonte: CSS/2012 a CSS/2016.



Conforme tem vindo a ser referido em anteriores Pareceres, o sistema previdencial - repartição vem beneficiando, desde 2011, de montantes transferidos pelo OE para financiar as situações enquadráveis no art. 98.º N do Código do Processo do Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei 295/2009, de 13/10 (pagamento de retribuições intercalares, pelo Estado, devidas aos trabalhadores após o decurso de 12 meses desde a apresentação, pelos mesmos, junto do tribunal competente, de declaração de oposição ao despedimento até à notificação da decisão de 1.ª instância). Até ao final de 2016, o valor total recebido totalizou € 10 M mas não houve qualquer execução refletida nas contas da segurança social¹.

¹ Foram transferidos do OE cerca de € 3 M, € 3 M, € 1 M, € 1 M, € 1 M e € 1 M, em 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, respetivamente.

Esta matéria foi objeto de análise no PCGE/2013, tendo o ISS alegado, como motivos para a ausência de execução de despesa naquela rubrica, dificuldade na identificação das situações enquadráveis nesta disposição legal, em virtude de as decisões dos tribunais não serem claras por não conterem os dados necessários à efetivação do pagamento desta prestação, motivo pelo qual foi proferida recomendação, dirigida aos então Ministros da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e da Justiça no sentido de que fossem estabelecidos procedimentos de articulação entre os Tribunais e o ISS que promovessem a célere identificação destas situações por parte do ISS¹. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que “(...) Foram desenvolvidas reuniões entre as partes e estabelecidos procedimentos por forma a dar cumprimento à recomendação” e que no mês de julho do corrente ano se iniciaram os pagamentos aos beneficiários. Na mesma sede, a SEAJ informou que a “Direção Geral da Administração da Justiça encontra-se a diligenciar no sentido de ser emitida uma orientação dirigida às secretarias dos tribunais da comarca no sentido das comunicações em causa serem acompanhadas de todos os elementos que permitam obviar os constrangimentos sinalizados, nomeadamente, da remessa do formulário ou da indicação da data da respetiva apresentação”.

13.3. Património financeiro

13.3.1. Comportamento dos mercados financeiros

O crescimento da economia mundial manteve-se em ligeira desaceleração, ficando pelos 3,2% em 2016 (3,4% em 2015), pressionado pelo comportamento das economias avançadas (onde caiu de 2,2% para 1,7%), uma vez que nas economias emergentes estabilizou nos 4,3%. A Zona Euro não conseguiu dar maior robustez à recuperação económica que se iniciou após 2012, com o crescimento real do PIB a ficar em 1,8% (face aos 2,0% de 2015), embora tenha conseguido diminuir o desemprego para 10,1%. Este comportamento associado a um crescimento quase nulo dos preços (0,2%) justificou a manutenção da política monetária expansionista pelo BCE, que procurou, dessa forma, estimular a economia². A política orçamental e o investimento público tiveram um papel mais ativo, mas sempre limitados pela prioridade de consolidação e controlo dos défices e da dívida pública³.

Nos EUA, a economia desacelerou substancialmente, para 1,5%, ficando, pela primeira vez em muitos anos, abaixo do crescimento na Europa, prejudicada pelo comportamento do consumo privado, do investimento e da despesa pública. Apesar disso, tal como em 2015, o Banco Central (*Federal Reserve*) voltou a subir, no final do ano, as taxas de juro em 25 p.b. (para um intervalo entre 0,5% e 0,75%).

Também o Reino Unido revelou alguma quebra, com a economia a crescer ao mesmo ritmo da Zona Euro (1,8%), depois de ter aumentado 2,2% em 2015. Ainda assim, foi o consumo privado que atenuou o pior desempenho do investimento e dos gastos públicos. Em Portugal, o crescimento do PIB em volume foi de 1,4% (abaixo dos 1,6% do ano anterior) e foi sustentado pelo consumo privado, pois os gastos públicos desaceleraram, o investimento privado diminuiu e a procura externa líquida foi negativa. Já o mercado de trabalho continuou em recuperação, combinando uma redução da taxa de desemprego

¹ Recomendação 79 – PCGE/2013, disponível em www.tcontas.pt.

² Em março de 2016, o BCE baixou as taxas de juro de referência (para 0,0%) e de juro do crédito *overnight* (para 0,25%) e agravou a taxa de juro a cobrar pelos depósitos *overnight* (para 0,4%).

³ O défice da Zona Euro continuou em queda, ficando em 1,5% (2,1% em 2015). A Alemanha reforçou o *superavit* (0,8%), tal como o Luxemburgo, a Estónia e a Suécia e países como a Holanda, República Checa ou a Grécia juntaram-se ao grupo com contas superavitárias. Com défice acima de 3% surgem apenas a Espanha (4,5%) e a França (3,4%). Fora da Zona Euro, os EUA apresentaram um défice de 4,4%, o Japão de 4,2% e o Reino Unido de 3,0%.



(que foi de 11,1% na média do ano) com a criação líquida de emprego. Mas continuou a diminuir o crédito concedido à economia¹.

Os preços no consumidor mostraram uma tendência de subida nos EUA (de 0,1% em 2015 passaram para 1,3% em 2016), mas na Zona Euro apenas aumentaram 0,2%, revelando mesmo variações negativas em vários países, como França, Itália e Irlanda, o mesmo acontecendo no Japão. No Reino Unido cresceram 0,7%.

No mercado da dívida pública, a *yield* dos títulos das principais economias europeias como a Alemanha, a França, a Espanha e o Reino Unido apresentou uma ligeira tendência de redução, o mesmo acontecendo no Japão. Nos EUA a tendência foi inversa, tal como em países como Portugal e Itália. A maioria dos países da Zona Euro, e também os EUA, viram aumentar os spreads dos seus títulos face ao *Bund* alemão. Em sentido contrário posicionaram-se os mercados do Japão e do Reino Unido.

Nos mercados de ações, os principais índices norte-americanos apresentaram aumentos em termos homólogos, sendo que o S&P500 valorizou 9,5% e o *Nasdaq 100* 5,9%, o mesmo acontecendo com o *FTSE100* (Reino Unido), que valorizou 14,4%. Já o japonês *Topix Index* desvalorizou 1,9%. Na Zona Euro não se detetou uma tendência clara: o *Stoxx Europe600* diminuiu 1,2%, o *FTSE MIB* (Itália) 10,2% e o *PSI20* 11,9%, mas o *DAX* (Alemanha) valorizou 6,9% e o *CAC 40* (França) 4,9%.

13.3.2. Desempenho do Fundo de Estabilização

13.3.2.1. Valor acrescentado

O valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)² aumentou 1,0% (€ 147 M), fixando-se em € 14.246 M no final de 2016. O nível de risco da carteira (medido pelo desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias) baixou para 4,8% (5,2% em 2015) e o índice de rotação da carteira ficou em 0,835 (0,86 em 2015).

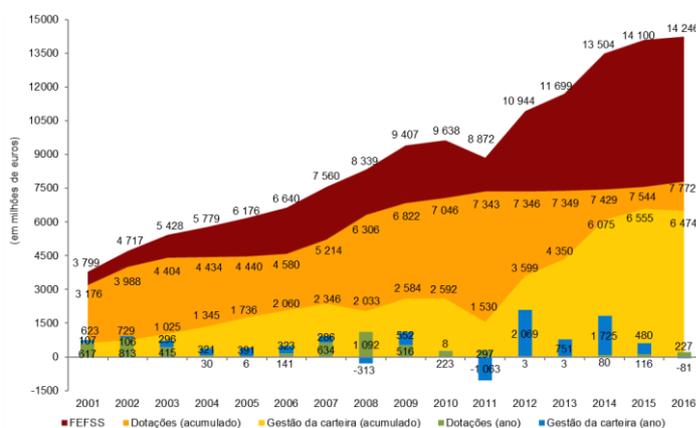
A variação do valor do FEFSS tem resultado das entradas de capital³ e da gestão e evolução dos mercados onde dispõe de investimentos. Até ao presente, as suas reservas ainda não foram utilizadas para suprir défices do sistema de segurança social, no que constituiria a corporalização da sua função estabilizadora. Há uma década e meia atrás, o FEFSS valia € 3.799 M, apresentando a progressão anual que se observa no Gráfico C.17.

¹ Os empréstimos concedidos pelo setor financeiro continuam a apresentar variações homólogas negativas: 3,6% às empresas e 0,8% às famílias, mantendo-se a crescer apenas o crédito ao consumo.

² O FEFSS é um património autónomo, afeto à capitalização pública de estabilização, criado em 1989 com uma dotação de € 216,0 M, e encontra-se sob gestão do IGFCSS. Visa contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do sistema previdencial, gerando um montante que permita o pagamento de dois anos de pensões. A forma de financiamento consta da LBSS, sendo que o art. 69.º da LOE 2016 determina a transferência para o Fundo dos saldos anuais do sistema previdencial e das receitas da alienação de património.

³ O IGFSS transfere para o FEFSS os montantes que resultem das fontes de financiamento definidas, pelo que as transferências ocorrem ao longo do ano, passando a integrar os recursos passíveis de gerar valor pela gestão da carteira.

Gráfico C. 17 – Evolução do valor do Fundo



Fonte: IGFCSS.

Durante largos períodos, o Fundo foi alimentado fundamentalmente pela transferência de saldos excedentários do sistema previdencial e por receitas de alienação de património (2001 a 2003; 2007 a 2011). Em 2008, em plena crise financeira, as entradas de capital atingiram um máximo histórico (€ 1.092 M), mais do que compensando a primeira perda de valor proveniente da gestão da carteira. Entre 2004 e 2006 as transferências foram pouco relevantes, mas o contributo da gestão assumiu importância, superando os € 300 M anuais. Em 2012 e 2013, num contexto de forte pressão orçamental, as entradas de capital foram mesmo insignificantes, mas, desde então, apresentam uma tendência de crescimento que culmina em € 227 M em 2016.

O impacto da crise nas dívidas soberanas e a consequente desvalorização da dívida pública portuguesa, contabilizada a preço de mercado, originou uma diminuição de € 1.063 M em 2011. Nos anos seguintes, os contributos da gestão resultam em grande parte da recuperação do seu valor de mercado, que, desde 2014, supera largamente o valor de reembolso, o que tem originado ajustamentos no valor do Fundo com a aproximação da maturidade dos títulos.

No final de 2016, os rendimentos e valias acumulados pelo FEFSS totalizavam € 6.474 M (45,4% do total). A variação do valor em 2016 encontra-se desagregada no Quadro C.40, constatando-se que as Dotações (entradas de capital) quase duplicaram face ao ano anterior¹.

Quadro C. 40 – Variação do valor da carteira

(em milhões de euros)

Descrição	2014	2015	1T 2016	2T 2016	3T 2016	4T 2016	2016
1. Entradas de capital (a)	80	116	4	6	11	206	227
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5) (b)	1 725	480	-149	80	11	-23	-81
2.1 Rendimentos	237	265	147	236	35	-31	387
2.2 Mercado Monetário Líquido	15	3	-9	-2	2	1	-9
2.3 Valias Realizadas	295	476	36	29	27	11	103
2.4 Juro corrido	59	47	-9	-109	90	43	15
2.5 Variação das Valias potenciais	1 119	-312	-314	-73	-142	-47	-577
3. Δ Total (1+2)	1 805	596	-145	86	22	183	147

(a) Dotações provenientes do IGFCSS e que constituem receita do FEFSS de acordo com o estipulado na LBSS.

(b) Resultados da gestão dos ativos da carteira, que incluem as dotações entradas ao longo do ano.

Fonte: IGFCSS.

¹ Dos € 227 M, € 27 M são provenientes de alienação de imóveis e € 200 M de saldos do sistema previdencial.



No valor acrescentado pela gestão da carteira, destacam-se os rendimentos obtidos¹, que cresceram 46,0%, para € 387 M, e a variação negativa das valias potenciais², que se agravou em 85,2% (para € 577 M), registando o pior desempenho desde 2011³. Apresentando os valores mais baixos do último triénio, as valias realizadas⁴ diminuíram 78,3%, para € 103 M, e os juros corridos⁵ somaram € 15 M. Finalmente, o mercado monetário líquido⁶gerou um contributo anual negativo (de € 9 M), algo inédito nos últimos anos.

13.3.2.2. Composição da carteira

Os ativos que compõem o FEFSS constam do Quadro C.41, que resulta do tratamento da informação disponibilizada pela entidade gestora, combinando dados de gestão da carteira com dados utilizados no apuramento dos vários limites regulamentares a que o Fundo está sujeito⁷.

Quadro C. 41 – Composição e variação homóloga dos ativos da carteira

(em milhões de euros)

Descrição	2015		2016		Variação homóloga	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%
Dívida Garantida pelo Estado Português (a)	11 011	78,1	10 792	75,8	-219	-2,0
Obrigações do Tesouro	9 415	66,8	9 441	66,3	27	0,3
Não emitida pelas Administrações Públicas (b)	22	0,2	22	0,2	0	-0,7
Bilhetes do Tesouro	1 002	7,1	0	0,0	-1 002	-100,0
CEDIC	573	4,1	1 329	9,3	756	131,9
Dívida pública estrangeira (a) (c)	1 063	7,5	1 295	9,1	231	21,8
Dívida Privada (a)	0	0,0	0	0,0	0	—
Ações (c)	1 262	8,9	1 505	10,6	243	19,3
Fundos de Investimento Mistos	1	0,0	1	0,0	0	15,2
Imobiliário	168	1,2	73	0,5	-95	-56,6
Reserva Estratégica	4	0,026	3	0,020	-1	-23,6
Liquidez	588	4,2	569	4,0	-19	-3,2
Provisões e Impostos a Receber	3	0,0	9	0,1	6	226,1
Total	14 100	100,0	14 246	100,0	147	1,0

(a) Inclui juros corridos.

(b) Dívida emitida pela CP – Comboios de Portugal, E.P.E..

(c) Inclui futuros e valias potenciais de forwards afetas à cobertura de posições.

Fonte: IGFCSS.

¹ Juros de depósitos a prazo, cupões de títulos de rendimento fixo, diferença entre juro corrido em operações de venda e operações de compra, acertos associados ao encerramento de *forwards* e dividendos de títulos de rendimento variável.

² Variação líquida da diferença entre preço de mercado de um ativo num determinado momento e o seu custo de aquisição, traduzindo o ganho ou perda que se obteria com a sua alienação ao valor corrente de mercado.

³ As valias potenciais podem gerar distorções nas análises de desempenho e rendibilidade, uma vez que as oscilações de valor de mercado dos títulos originam impactos elevados no valor da carteira sem que, por um lado, exista necessariamente um papel determinante por parte da entidade gestora e, por outro, se venham a traduzir em valias efetivas. A contabilização das valias potenciais resulta da adoção da regra do justo valor. À gestão cabe o mérito da seleção dos títulos a adquirir, a manter e a vender. Todavia, no caso do FEFSS, a entidade gestora está obrigada a adquirir títulos da dívida pública portuguesa até ao máximo de 90% da carteira (Portaria 216-A/2013), advindo desta componente o essencial das valias potenciais. A sua realização depende, nomeadamente, da existência de liquidez no mercado e, uma vez que as vendas implicam, à luz da referida Portaria, novas aquisições, a análise do mérito da gestão terá de ter em conta as alternativas de investimento que se colocam entre o momento da aquisição e a data do reembolso.

⁴ Diferenças líquidas entre o preço de venda e o custo de aquisição dos títulos.

⁵ Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data *n* e o juro corrido dos títulos em carteira na data *n-1*.

⁶ Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas.

⁷ O IGFCSS gere como Liquidez determinados ativos de dívida (pública e privada) e fundos que, para verificação dos limites à composição da carteira de ativos, são considerados nas rubricas adequadas.

Em 2016, o valor aplicado em dívida garantida pelo Estado Português diminuiu 2,0% (€ 219 M), o que originou uma diminuição de 2,3 p.p. do seu peso na carteira, para 75,8%. Este facto não se deveu a desinvestimento nestes ativos, pois o montante detido até aumentou € 318 M (o reforço em Obrigações do Tesouro atingiu € 563). Resulta, essencialmente, da diminuição do valor de mercado das Obrigações do Tesouro, que, mesmo assim, ainda se mantinha, no final do ano, € 911 M acima do valor de reembolso¹. Na dívida pública de curto prazo, onde o valor aplicado caiu € 246 M, optou-se por reforçar o investimento em CEDIC e deixar de deter Bilhetes do Tesouro.

Apesar de se ter mantido o movimento de aquisições líquidas de dívida pública portuguesa, que é coerente com a aplicação da Portaria 216-A/2013, de 02/07, o valor das aplicações em algumas das outras componentes mais relevantes também cresceu: a dívida pública estrangeira aumentou 21,8%, para € 1.295 M, representando 9,1% do total (chegou a ser 21,3% no final de 2013) e a componente investida em ações aumentou 19,3%, para € 1.505 M, o que representava 10,6% da carteira (23,2% da carteira, no final de 2010). O reforço das ações deu-se no mercado dos EUA, onde registava € 870 M (57,8% do total), em detrimento do Japão, onde o Fundo detinha € 395 M, e da Europa, onde estavam aplicados € 240 M (€ 87 M no Reino Unido, € 53 M na Suíça e € 101 M na Zona Euro²).

A componente de Imobiliário diminuiu 56,6%, para € 73 M, que equivalem a 0,5% do FEFSS. Neste caso, acelerou-se a estratégia de desinvestimento, com a venda da totalidade das unidades de participação no *Fundo Office Park Expo* (33,3%), por € 61 M (€ 66 M no Balanço em 2015), o resgate das unidades detidas no fundo *Lusimovest*, por € 8 M (com mais valia de € 262 m), e as vendas parciais nos fundos *European Strategic Office Fund* (€ 10 M, com menos valia de € 169 m), no *Curzon Capital Partners* (€ 242 m, com menos valia de € 146 m) e no *FEI Caixagest Imobiliário* (€ 19 M, com menos valia de € 4 M)³. O edifício do *Taguspark*, único imóvel detido pelo FEFSS, manteve-se valorizado em € 12 M⁴. O conjunto dos Fundos de Investimento Imobiliário que permanecem na carteira registavam menos valias acumuladas de € 21 M, mantendo-se compromissos remanescentes de € 3 M⁵.

Na Reserva Estratégica⁶ manteve-se a participação de 1,5% na *Pharol*, que desvalorizou mais 23,6% em 2016, para menos de € 3 M. A participação qualificada na *Finpro* deixou de ter valor ainda em 2015, na sequência de insolvência: como a empresa ainda não foi extinta, integra a carteira valorizada a zero euros. Esta componente, concebida para permitir uma concertação de interesses com a tutela, revelou-se ineficaz: perderam-se milhões de euros sem que tenham sido tomadas, em tempo útil, decisões capazes de minimizar perdas e proteger o património do Fundo.

¹ O aumento do seu valor de mercado origina a contabilização de mais-valias potenciais e também se reflete na rendibilidade apurada. Mas, tal como aconteceu em 2016, vai ter consequências no desempenho futuro do Fundo, dado que o que não for realizado em mais-valias no mercado, tenderá a ajustar-se com a aproximação da data de reembolso, acabando como variação negativa das valias potenciais ou como menos valia realizada. Em 2016, o IGFCSS não efetuou nenhuma venda no mercado, embora tenha aderido a uma oferta de troca promovida pelo IGCP (PTOTELOE0010 por PTOTEKOE0011).

² Não contém investimentos em Portugal. As únicas ações nacionais estão na Reserva Estratégica.

³ Note-se que não consta do Relatório e Contas do FEFSS informação individualizada sobre receitas, rendimentos, valias e rendibilidade resultantes destas (ou de outras) alienações de ativos. A que aqui se reporta consta da resposta às Instruções n.º 1/2008 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas.

⁴ Avaliação efetuada em 2013.

⁵ De € 0,3 M no *Curzon Capital Partners II* e de € 2,3 M no *Pan European Real Estate Fund of Funds (PREFF)*.

⁶ Constituída por participações de longo prazo no capital de sociedades que representem interesses estratégicos do Estado Português ou constituam uma vertente complementar de investimento para a carteira, com um perfil temporal mais longo e uma expectativa de rendibilidade superior. Na prática foi criada para enquadrar uma participação na *Portugal Telecom* que resultou de um pagamento, em espécie, do Estado à Segurança Social.



O montante considerado em Liquidez¹ diminuiu 3,2% (€ 19 M) face ao período homólogo, representando 4,0% da carteira (€ 569 M). É nesta componente que são refletidas as margens afetas à réplica de investimentos feitos através de contratos de futuros, pelo que não tem uma leitura independente das outras componentes e da estratégia relativa aos produtos derivados².

O peso dos ativos de Rendimento Fixo (dívida) diminuiu para 84,8% (85,6% em 2015) enquanto o peso dos ativos de Rendimento Variável (ações e participações da Reserva Estratégica) subiu para 10,6% (9,0% em 2015).

13.3.2.3. Limites regulamentares e rendibilidade

Os limites, as operações autorizadas e os níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão, devendo enquadrar-se à luz do estipulado na Portaria 118/2012, de 30/04, nas LOE 2014 e 2015 e na Portaria 216-A/2013, de 02/07³.

O Gráfico C.18 compara o peso de cada componente da carteira com os limites enquadrados pelo Regulamento de Gestão e pelo *target* de dívida pública nacional que consta da Portaria 216-A/2013.

O Gráfico C.19 permite ponderar a rendibilidade obtida pelas várias componentes da carteira com a sua dimensão relativa, para melhor avaliar o seu impacto⁴.

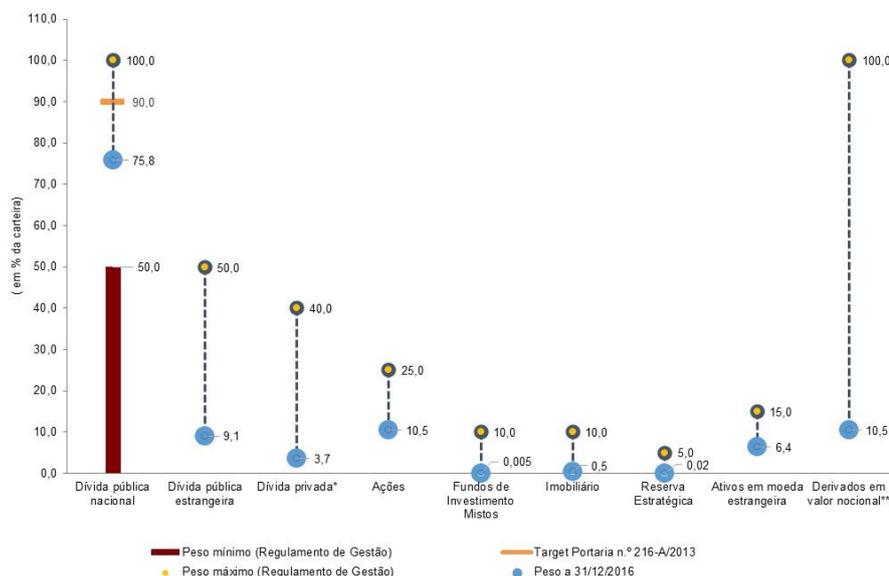
¹ Pode incluir depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, subtraindo-se o valor dos Futuros e as valias potenciais de *forwards*.

² Embora, devido ao risco de crédito, os investimentos em unidades de participação em instrumentos de investimento coletivo não devam ultrapassar 10% do valor patrimonial de cada Fundo, o FEFSS mantém uma participação de 11,2% no *New Energy Fund* (incluído na componente de Liquidez), que foi aprovada pelo Conselho Diretivo.

³ A Portaria 1273/2004, de 07/10, aprovou o Regulamento de Gestão, com o propósito genérico de “(...) *otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do FEFSS* (...)”. A Portaria 118/2012, de 30/04, veio suspender temporariamente “(...) *as restrições previstas no atual Regulamento de Gestão do Fundo no que se refere à classificação de risco das instituições bancárias nacionais*” durante o período da assistência externa a Portugal, mantendo-se depois em vigor, até ao final de 2014, por via do disposto no n.º 1 do art. 256.º da LOE 2014 (faz vigorar até 31 de dezembro de 2014 “*todas as medidas e os efeitos, de natureza temporária, previstos em lei ou regulamentação que se encontrem diretamente dependentes da vigência do PAEF*”, e até à decisão de revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontra sujeito pela legislação da União Europeia, por via do art. 256.º da LOE 2015. A Portaria 216-A/2013, de 02/07, estipula a substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública portuguesa até ao limite de 90% da carteira.

⁴ O montante considerado no Gráfico C.18 como dívida privada corresponde a ativos geridos como Liquidez junto das instituições bancárias, resultando daí a sua equiparação a dívida privada, no que concerne ao risco. No Gráfico C.19 constam apenas as componentes para as quais o IGFCSS disponibilizou os dados da rendibilidade.

Gráfico C. 18 – Limites à composição da carteira

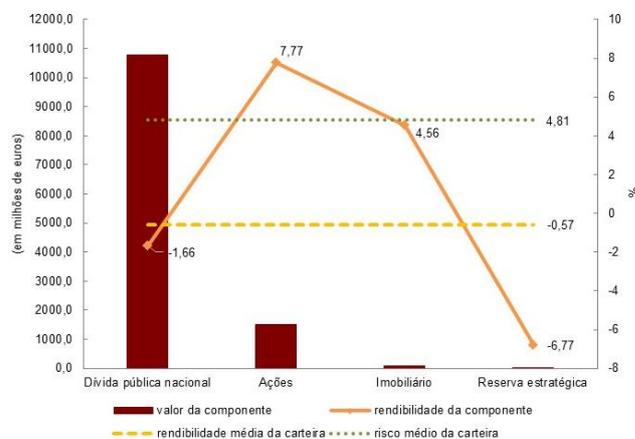


* Aplicações em que a contraparte é uma instituição bancária e que, embora geridas na Liquidez, são consideradas dívida privada para efeitos do risco.

** Considerando o peso do valor nocional dos Derivados (em módulo).

Fonte: IGFCSS.

Gráfico C. 19 – Rendibilidade e dimensão das componentes da carteira



Fonte: IGFCSS.

Constata-se que o *target* máximo para a dívida pública portuguesa que consta da Portaria 216-A/2013 (90%), ficou mais distante, estando agora a 14,2 p.p. (11,9 p.p. no final de 2015). Isto ocorre apesar de se ter mantido a aquisição líquida destes títulos. Em função do articulado daquela Portaria, os limites mínimo e máximo do Regulamento de Gestão perdem pertinência¹. A taxa de rendibilidade da carteira de dívida pública nacional caiu para -1,7% (havia registado 2,6% em 2015), o que explica, em grande medida, o desempenho da taxa de rendibilidade global (-0,6%).

¹ Ao limite mínimo de 50% sobrepõe-se a obrigação de, pela referida Portaria, reforçar até ao máximo de 90% da carteira. Por outro lado, o limite máximo de 100% da carteira aplicado em dívida pública nacional, embora resulte da leitura do Regulamento de Gestão, serve essencialmente para operacionalização gráfica dos dados, uma vez que tal opção implicaria uma diversificação nula da carteira.



As ações apresentaram uma rentabilidade de 7,8% (12,2% em 2015), dinamizada pelo desempenho no mercado dos EUA, onde atingiu os 10,9% (ficou-se pelos 6,2% no Japão e 1,6% na Europa). O seu peso na carteira recuperou de 9,0% em 2015 para 10,5%¹, mas encontra-se longe do máximo regulamentar de 25%.

O montante aplicado em dívida pública estrangeira, para a qual não existe um limite regulamentar explícito (mas que, no máximo, poderia constituir a totalidade dos 50% da carteira que não têm de ser investidos em dívida pública nacional), aumentou em termos homólogos, fixando-se em 9,1% da carteira (7,5% em 2015).

O Imobiliário, que regulamentarmente poderia chegar aos 10%, caiu para 0,5% do total (1,2% no ano anterior), mas a taxa de rentabilidade manteve a tendência positiva dos últimos dois anos, ficando nos 4,6% em 2016. A Reserva Estratégica registou mais um ano de rentabilidades negativas (agora de 6,8%), agravando a sua posição residual na carteira para 0,02% do total. A componente de Fundos de Investimento Mistos não é representativa.

A Liquidez inclui aplicações de curto prazo, depósitos e outros instrumentos junto de instituições financeiras privadas. Neste contexto, e embora o FEFSS não invista, desde 2012, em títulos de dívida privada, cujo limite máximo é de 40%, possuía, no final de 2016, € 520 M (3,7% da carteira) enquadrados no risco de dívida privada, geridos em Liquidez².

De acordo com o Relatório e Contas do FEFSS, os restantes limites regulamentares também eram respeitados: a exposição não coberta a moeda estrangeira era inferior a 15% (6,4%); o valor nominal dos Derivados equivalia a -10,5% do valor total do FEFSS³; não existiam montantes aplicados em operações de fixação de custo de aquisições futuras (o limite é de 10%); e os investimentos encontravam-se diversificados⁴, não ultrapassando os limites estabelecidos⁵.

Nos últimos anos, o comportamento dos mercados tem gerado fortes variações no valor dos ativos, dificultando a análise do valor gerado pela gestão. O Gráfico C.20 mostra a evolução da rentabilidade nominal e do risco⁶.

¹ Para efeito da verificação do limite regulamentar de 25% não se inclui o valor nominal dos Futuros e as valias potenciais de *forwards* que integram esta componente na ótica de gestão da carteira.

² Para efeitos regulamentares é considerado o risco associado às instituições financeiras com as quais se realizam as operações, podendo incluir depósitos à ordem, depósitos a prazo, valias potenciais de *forwards* e fundos de tesouraria. Note-se que, no que concerne às instituições bancárias nacionais, a limitação de risco mínimo de BBB-/Baa3 se encontra suspensa pela Portaria 118/2012.

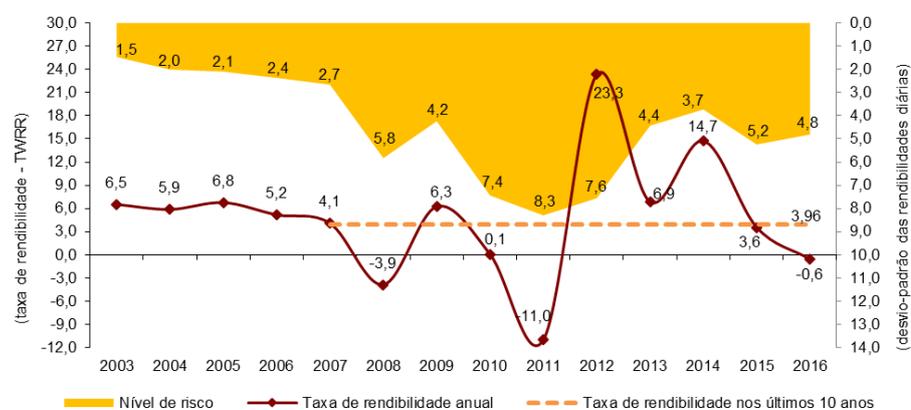
³ O valor nominal das posições líquidas detidas em instrumentos financeiros derivados não pode exceder o valor líquido global do FEFSS (n.º 1 do art. 10.º do Regulamento de Gestão).

⁴ O Regulamento refere que a aplicação de valores em títulos emitidos por uma entidade ou as operações realizadas com a mesma contraparte não pode ultrapassar 20% dos respetivos capitais próprios nem 5% do ativo do Fundo.

⁵ Excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores participações faziam parte da Reserva Estratégica (na *Pharol*, com 1,5% e na *Finpro*, que entrou em processo de falência) e os títulos com maior peso no FEFSS eram a *Nestlé* (com 0,08%) e a *Novartis* (0,06%).

⁶ A Rentabilidade é apurada pelo método *Time Weighted Rate of Return (TWRR)*, numa base diária e por classes de ativos e o risco considerando o desvio-padrão anualizado das rentabilidades diárias.

Gráfico C. 20 – Rendibilidade e Risco



Fonte: IGFCSS.

O cenário de rendibilidades elevadas com um nível de risco relativamente baixo manteve-se até 2007. Em 2008 e 2011 reflete-se o maior impacto da crise nos mercados financeiros e os anos de 2009 e 2012 beneficiaram da reversão daqueles movimentos para apresentar rendibilidades elevadas.

A partir de 2008 o nível de risco sobe para níveis mais elevados (atingiu 8,3% em 2011), primeiro, com o aumento da volatilidade no mercado acionista, depois, com idêntica tendência no mercado de dívida pública. Em 2014, e embora a composição da carteira já não seja comparável, o nível de risco pareceu estar a regressar a valores antes da crise, mas o valor de 2015 (5,2%) traduz um novo aumento da volatilidade, que vem ligeiramente atenuada em 2016 (4,8%).

Em 2014, a taxa de rendibilidade foi bastante elevada, mas 2015 já apresentou o desempenho menos conseguido desde 2011. Em 2016 a taxa de rendibilidade voltou a terreno negativo pela terceira vez na história do Fundo (todas nos últimos dez anos), embora em menor dimensão que em 2008 e 2011. Nos últimos anos, a carteira tem estado a acomodar a variação das valias potenciais que resultam do aumento do valor da dívida pública nacional para níveis acima do valor de reembolso, pois está a ser contabilizada como investimento a mercado.

O FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 4,65% desde a sua constituição, que baixa para 3,96% considerando apenas os últimos 10 anos e melhora para 9,26% nos últimos cinco. Em termos reais a taxa de rendibilidade nos últimos 10 anos ficou em 2,45%, subindo para 8,34% nos últimos 5 anos¹. As grandes oscilações na taxa de rendibilidade dos últimos anos têm afetado substancialmente a análise das suas rendibilidades históricas.

13.3.3. Análise da estratégia e resultados

No final de 2016 o valor do FEFSS equivalia a 116,4% da despesa anual com pensões do sistema previdencial (Gráfico C.21), face a uma proporção de 85,1% dez anos antes. Significa que permitiria suportar 14,0 meses de pensões, aquém do objetivo de dois anos subjacente à sua criação².

¹ Considerando a TIR para a totalidade do período e *TWRR* para os intervalos a 5 e 10 anos. O FEFSS esteve sujeito a retenção na fonte de IRC sobre o rendimento de capitais até 2000. O IGFCSS considera o IHPC da Zona Euro.

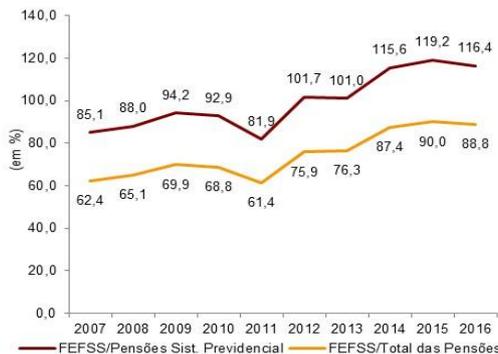
² Apesar deste objetivo quantificado, o FEFSS foi concebido para suprir eventuais défices do Sistema ao longo do tempo e não para se constituir em alternativa ou para substituir o paradigma previdencial atual.



Lisboa,
Q.
R.
A

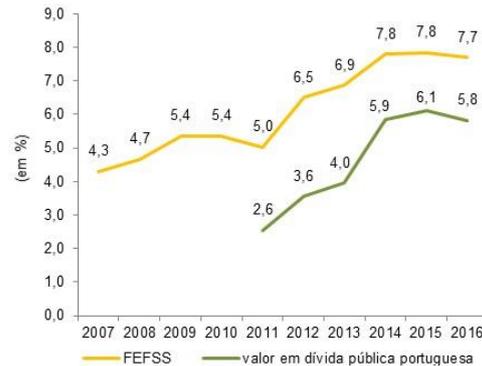
O impacto da crise das dívidas soberanas interrompeu, em 2010 e 2011, uma tendência de valorização do FEFSS acima da progressão do gasto com pensões. A partir de então, e até 2015, a dívida pública nacional recuperou valor de mercado, contribuindo para variações da carteira superiores às ocorridas nas pensões¹. Mas em 2016 o valor do FEFSS aumentou apenas 1,0% enquanto a despesa total com pensões aumentou 2,5% e no sistema previdencial cresceu 3,4%.

Gráfico C. 21 – Cobertura das Pensões pelo FEFSS



Fonte: CSS e IGFCSS.

Gráfico C. 22 – FEFSS em % do PIB



Fonte: IGFCSS e INE.

Em proporção do PIB (Gráfico C.22), o valor do FEFSS progrediu de 4,3%, em 2007, para 7,8%, em 2015, caindo para 7,7% em 2016². O impressionante crescimento do valor dos investimentos em dívida pública nacional, que lhes permitiu que passar de uma proporção de 2,6% do PIB para 6,1% em apenas 4 anos, inverteu-se em 2016, baixando para 5,8%.

Em 2016 a rentabilidade do Fundo foi negativa (-0,57%), o que resulta, em grande medida, do movimento de ajustamento do valor da dívida pública portuguesa, diminuindo a diferença entre o valor de mercado e o valor de reembolso³, que terá de se refletir negativamente nas valias. Embora o desempenho do FEFSS compare favoravelmente, na componente gerida contra *benchmark*, com os fundos de poupança reforma nacionais associados da APFIPP, o facto de dispor de grande parte da carteira aplicada em títulos de dívida pública portuguesa não permite uma análise relativa sustentada⁴.

No final de 2016, apenas as componentes de dívida pública estrangeira (OCDE) e ações, que representavam 19,7% do Fundo, permaneceram geridas contra o *benchmark* interno (um cabaz de índices de mercado elaborado e aprovado pela entidade gestora), tendo obtido um *excess return* negativo de 0,25%⁵, que compara com um *excess return* positivo 0,18% em 2015. A dívida pública portuguesa é

¹ Em 2013 o aumento do FEFSS superou a expansão do total de pensões, mas ficou aquém da variação ocorrida nas pensões do Sistema previdencial.

² O PIB nominal aumentou 3,0% em 2016, 3,9% em 2015, 1,7% em 2014, e 1,1% em 2013 (Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, INE, 22/09/2017). O ano de 2011 foi o pior ano do FEFSS, tendo registado uma rentabilidade negativa de 11%.

³ A realização integral das mais-valias será pouco provável, pois implica uma elevada rotação da carteira, liquidez suficiente no mercado e a substituição por novos títulos de dívida com *yields* provavelmente inferiores face à sua evolução recente.

⁴ Não são apenas diferenças na composição das carteiras de ativos dos vários fundos mas também a aparente ausência de critérios técnicos na decisão estratégica, o impacto das decisões da tutela na gestão, a desvalorização do risco de não diversificação e da inevitável associação do desempenho do Fundo à evolução no mercado de apenas um ativo.

⁵ O que significa que o retorno obtido pela gestão daqueles ativos, líquido de custos bancários, foi 0,25% inferior à que se obteria se se implementasse a composição do *benchmark* interno.

objeto de gestão autónoma e desconhece-se a estratégia de gestão das restantes componentes. Face ao *benchmark* aprovado pela Tutela (*funding ratio*), que incide também nas mesmas componentes do *benchmark* interno, o FEFSS apresentou um *excess return* negativo de 2,83%, face a um resultado positivo de 1,62% em 2015.

Os custos de funcionamento do IGFCSS aumentaram 10,8%, para € 2.195 m, dos quais € 1.463 m são custos com pessoal e € 691 m são fornecimentos e serviços externos¹. O financiamento do OSS aumentou 27,7%, para € 2.947 m (€ 2.882 m de transferências correntes e € 65 m de transferências de capital), o que equivale a 0,021% do montante médio sob gestão no FEFSS². O Fundo suportou ainda € 1.994 m em despesas bancárias (mais 35,1%), entre as quais, € 900 m em comissões de custódia (menos 6,4%) e € 1.071 m em comissões de transação (mais 127,5%).

A 31 de dezembro de 2016, o Estado Português respondia por 75,8% da carteira, uma concentração de investimentos que implica dependência e aumento do risco. A gestão do FEFSS está enquadrada por objetivos externos ao setor, encontrando-se secundarizadas premissas básicas de gestão, como o compromisso entre risco e rendibilidade e a diversificação (basilares no Regulamento de Gestão) e a autonomia técnica da equipa de gestão.

Reitera-se a posição, expressa no Parecer de 2015, sobre a falta de transparência nas componentes da carteira não sujeitas a uma gestão ativa, onde a Reserva Estratégica constitui um caso paradigmático de perda de valor³, e cujos impactos surgem dissolvidos no desempenho global, sem que exista um efetivo comparativo de desempenho, ou sequer dados que permitam a avaliação do resultado das operações mais significativas.

É também com preocupação que se constata que:

- ◆ Relativamente à missão, o FEFSS se vem constituindo mais como um instrumento de intervenção no mercado da dívida pública e de gestão da emissão de dívida nacional e menos como um instrumento de criação de valor para responder a necessidades de estabilização do sistema de segurança social. Por outro lado, as suas reservas não foram utilizadas nos anos em que o setor se mostrou deficitário;
- ◆ Em termos da estratégia de gestão, não se conseguiu implementar um modelo em que a seleção da totalidade dos ativos se encontre fundamentada em critérios técnicos, em que os resultados obtidos sejam sujeitos a uma avaliação face a referenciais adequados (e aprovados fora da esfera da entidade gestora) e em que dessa avaliação resultem consequências, nomeadamente ao nível do seu financiamento/remuneração;
- ◆ Relativamente aos meios humanos e financeiros necessários, se privilegiam argumentos relacionados com o tamanho da carteira e extensão dos mercados-alvo, em detrimento das

¹ Os custos de funcionamento representam 0,016% do montante médio sob gestão, mais 0,002 que no ano anterior. Os custos com pessoal aumentaram 17,1% (entraram durante o ano 5 novos colaboradores) e os fornecimentos e serviços 1,3%. Nestes, destaque para os encargos com instalações (€ 171 m) e com terminais de acesso a informação financeira (€ 352 m).

² No ano anterior ficou em 0,017%. Recebeu ainda € 58 m de prestação de serviços ao Fundo dos Certificados de Reforma (FCR) e € 229 m ao Fundo de Compensação do Trabalho (FCT), também geridos pelo IGFCSS.

³ O investimento na *Finpro* perdeu-se com o processo de insolvência. A participação na *Transurban* foi alienada com elevadas menos-valias. A participação na *Portugal Telecom* ficou alheada das oportunidades do mercado, desempenhando o Fundo o papel de investidor institucional. Em 2015, a venda de uma parcela de ações da agora *Pharol*, permitiu-lhe deixar de ter uma participação qualificada, numa altura em que seriam tomadas decisões cruciais. No final de 2016, contabilizavam-se, no conjunto da *Finpro* e da *Pharol*, € 89 M de menos-valias acumuladas.



características intrínsecas das tipologias de ativos, como a complexidade, a rotação média, o risco (nas suas várias vertentes) ou a sua natureza mais ou menos diversificada;

- ◆ No desempenho em 2016 se destaca: um aumento substancial dos custos de funcionamento do IGFCSS e das comissões de transação suportadas pelo FEFSS¹; o desempenho da carteira do FEFSS aquém da performance dos *benchmarks* interno e da tutela; e a diminuição homóloga da rotação da carteira.

Para aumentar o nível de transparência e de *accountability*, seria importante que o Relatório e Contas do FEFSS comportasse uma comparação entre a sua rendibilidade e as *yield* da dívida pública portuguesa, utilizando prazos comparáveis; que reportasse o valor individualizado das vendas de ativos (e respetiva rendibilidade acumulada) e que apresentasse a rendibilidade e o risco para cada componente da carteira.

¹ Veja-se que 66,3% da carteira se encontra aplicada em apenas dez emissões de Obrigações do Tesouro. Apenas uma não transita de 2015 e, das restantes nove, apenas em seis houve reforço das quantidades detidas.

CAIXA 8 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES (CGA)

A Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA) é o instituto público responsável pela gestão do regime de proteção social, nas eventualidades de velhice, morte e sobrevivência, dos trabalhadores do setor público, atualmente designado por regime de proteção social convergente, onde se enquadram as pensões de aposentação dos ex-trabalhadores em funções públicas e equiparados, pensões de reforma dos ex-membros das forças armadas e da GNR, pensões de sobrevivência e outras de natureza especial, designadamente pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados ao País. A CGA faz parte integrante da administração indireta do Estado, sob tutela do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social, desde 1 de janeiro de 2015¹, dotada de autonomia administrativa e financeira, património próprio, e com jurisdição sobre todo o território nacional. Desde a sua criação e até 31 de dezembro de 2014 foi tutelada exclusivamente pelo membro do governo responsável pela área das Finanças e da Administração Pública.

Historicamente, o financiamento do sistema de pensões da responsabilidade da CGA assentou em dois pilares principais: quotização suportada pelos trabalhadores em funções públicas no ativo (10% da massa salarial até 2010 e 11% em 2011 e anos seguintes) e transferências do OE na justa medida das necessidades de financiamento do sistema, onde se incluíam as verbas substitutivas das contribuições das entidades empregadoras públicas (com exceção das entidades integradas na administração pública local e regional que estavam obrigadas a uma contribuição de igual montante ao da quota descontada aos respetivos funcionários). O esforço financeiro do Estado para com a CGA tinha, assim, três objetivos: suprir a falta de contribuições das entidades empregadoras; financiar o pagamento de pensões da sua inteira responsabilidade e financiar o défice do sistema, caso ele existisse.

A partir de 2006 foram sendo adotados, gradualmente, vários procedimentos de convergência com o RGSS, designadamente no que respeita a taxas contributivas, fórmulas de cálculo de pensões, idades de reforma, carreiras contributivas relevantes e prazos de garantia, entre outros. Ao mesmo tempo, foi dado um novo formato ao modelo de financiamento tradicional da CGA, de forma a separar as transferências do OE nos seguintes termos: as que consubstanciavam as responsabilidades do Estado enquanto entidade empregadora; as que se destinavam a satisfazer as responsabilidades financeiras diretas do Estado no pagamento de pensões que não estavam ancoradas no sistema de repartição previsto para a CGA (as chamadas pensões da responsabilidade do Estado); e as destinadas a suprir as necessidades de financiamento efetivas da CGA (financiamento do défice do sistema). Esta alteração de formato, que teve a virtualidade de clarificar o financiamento da despesa com as pensões dos trabalhadores do Estado, padeceu, porém, de algumas deficiências, designadamente a de não proporcionar uma plataforma de comparação com o RGSS, para o qual se entendeu dever convergir, uma vez que a cadeia de repartição (“*pay as you go*”) que se encontra na base dos dois sistemas deixou de existir para o sistema de pensões da responsabilidade da CGA desde 2006, ano em que os novos trabalhadores em funções públicas passaram a ser obrigatoriamente inscritos no RGSS, deixando de financiar as pensões em pagamento da CGA e passando a financiar as pensões em pagamento do RGSS. Esta quebra de compromisso geracional, administrativamente imposta, implicou um acréscimo das necessidades de financiamento reais da CGA e, conseqüentemente, do esforço financeiro do Estado.

¹ A CGA, IP passou a estar sob a superintendência e tutela do MTSSS (art. 5.º, n.º 1, alínea h) do Decreto-Lei 167/2013, de 31/12, com a redação introduzida pelo art. 2.º do Decreto-Lei 28/2015); tais poderes passaram a ser exercidos conjuntamente pelo MTSSS e pelo MF em matérias objeto de negociação coletiva ou de participação dos trabalhadores da Administração Pública através das suas associações sindicais e na elaboração de legislação com incidência orçamental (art. 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei 131/2012, de 25/06, com a redação introduzida pelo art. 3.º do Decreto-Lei 28/2015). Esta alteração produz efeitos a partir de 01/01/2015 por força do disposto no art. 9.º do Decreto-Lei 28/2015, de 10/02.



luis,
Q.
R.
A

Caracterização da população alvo: aposentados e subscritores da CGA

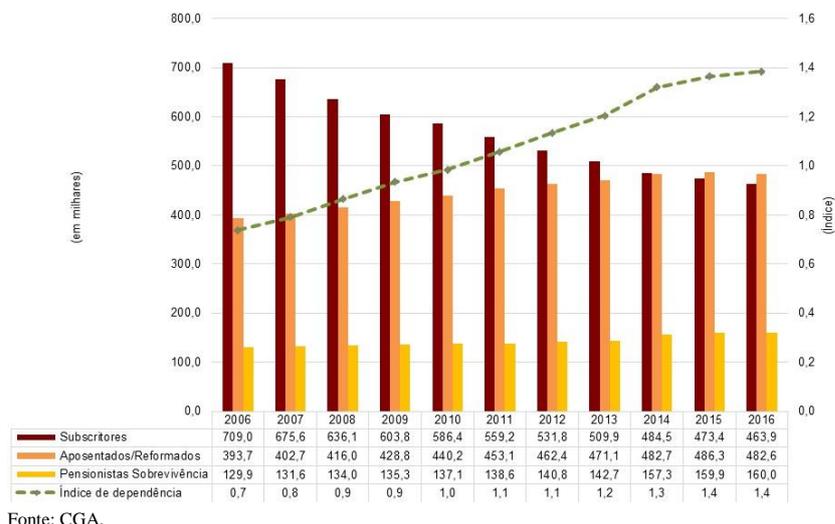
O número total de aposentados da CGA, em 31 de dezembro de 2016, era de 482.614¹ indivíduos, maioritariamente do sexo masculino (53,4%) e com uma média de idades que rondava os 71,5 anos, sendo que mais de metade (60,7%) dos indivíduos deste universo tinha idades compreendidas entre os 65 e os 74 anos e cerca de 20,8% tinha menos de 65 anos de idade. Já no que respeita aos escalões de rendimento, 21,2% das pensões em pagamento eram iguais ou inferiores a € 500/mês, 27,9% situaram-se entre € 501 e € 1.000/mês, 27,6% entre os € 1.001 e os € 2.000/mês e 23,3% nos escalões superiores de rendimento (superiores a € 2.000/mês).

Em 2016, a média de idades dos subscritores da CGA, à data de aposentação, foi de 62,8 anos² (61,1 em 2015) e à data da morte de 79,6 anos (79,1 em 2015), indicadores que remetem para que a duração média das pensões em pagamento tenha passado a ser de 19,3 anos (mais 3,8 anos que em 2006), enquanto o tempo médio de serviço relevante para efeitos de formação do valor da pensão (carreira contributiva) foi de 26 anos em 2016³ (30,3 anos em 2015 e 30,6 anos em 2006).

Quanto aos subscritores, o seu número total era, em 01/01/2016, de 463.861 indivíduos, menos 2,0% que no período homólogo anterior (menos 37,3% que em 2006), observação que é consistente com a política de recursos humanos estabelecida para o setor público. Esta população pertencia maioritariamente à administração central do Estado (55,1%), era maioritariamente feminina (57,2%) e a sua média de idades rondava os 50,6 anos.

Assim, o índice de dependência dos aposentados e pensionistas face aos subscritores evoluiu, entre 2006 e 2016, de 0,7 para 1,4, o que configura um agravamento acentuado deste indicador, justificado pelo aumento da esperança de vida da população com 65 ou mais anos de 19,19 em 2015 para 19,31 em 2016 e pela natureza de universo fechado deste subsistema. (Gráfico C.23).

Gráfico C. 23 – Grau de dependência do n.º de aposentados/pensionistas face ao n.º de subscritores



¹ Menos 0,8% face ao período homólogo anterior, estável no triénio e mais 27,6% face a 2006.

² Indicador que diverge do objetivo que, para 2016, foi fixado em 66 anos e 2 meses (idade normal de acesso à pensão de velhice para o RGSS e para o regime de proteção social convergente) que combina com uma carreira contributiva de pelo menos 40 anos.

³ Segundo o relatório e contas de 2016, o tempo médio relevante para o cálculo da pensão de aposentação e reforma registou uma diminuição em relação ao ano anterior de 4,3 anos, justificada pelo maior peso das pensões unificadas pagas da responsabilidade do CNP, com tempos de serviço mais baixos no total das novas pensões atribuídas no ano pela CGA.

Fontes de financiamento da CGA

O comportamento das receitas da CGA, em 2016, foi influenciado pelas medidas de política orçamental com incidência sobre salários e pensões e, bem assim, pela evolução demográfica dos seus beneficiários, considerada a sua natureza de universo fechado.

Quadro C. 42 – CGA – Fontes de financiamento

(em milhões de euros e %)

Fontes de Financiamento	2014	2015	2016	Tvh		Peso na receita total
				2016/15	2016/14	
Contribuições e Quotizações	4 421,1	3 869,0	3 958,4	2,3	-10,5	39,2
Quotas	1 292,8	1 251,2	1 279,9	2,3	-1,0	12,7
Contribuição de Entidades	2 665,4	2 594,3	2 665,8	2,8	0,01	26,4
Contribuição extra solidariedade	462,8	23,5	12,7	-45,7	-97,2	0,1
Dotação do Orçamento do Estado	4 130,8	4 858,3	4 926,0	1,4	19,2	48,8
Comparticipação do Estado para financiamento do défice	3 870,4	4 603,8	4 663,3	1,3	20,5	46,2
Comparticipação para financiamento de pensões da responsabilidade do Estado	260,4	254,5	262,7	3,2	0,9	2,6
Deficientes das Forças Armadas - invalidez	172,5	171,6	170,0	-0,9	-1,4	1,7
Subvenções vitalícias	0,7	0,7	12,4	1 779,2	1 592,5	0,1
Pensões de preço de sangue	31,0	30,2	29,6	-2,2	-4,7	0,3
Outras	51,9	50,1	49,2	-1,8	-5,1	0,5
Ex-combatentes	4,3	2,0	1,5	-25,8	-65,3	0,0
Comparticipação da SS para pagamento de pensões	509,7	524,6	528,1	0,7	3,6	5,2
Comparticipação do MDN para pagamento do complemento de pensões (DL n.º 166-A/2013)	14,0	27,6	26,1	-5,4	86,5	0,3
Comparticipação de outras entidades para pagamento de pensões e outras prestações	72,1	87,9	73,3	-16,6	1,6	0,7
Outras Receitas	13,7	18,9	13,4	-29,1	-2,6	0,1
Total das receitas dos fundos	2,8	58,2	0,0	-100,0	-100,0	0,0
Transferência DL n.º 30/2013 (IFAP)	0,4	0,0	0,0		-100,0	0,0
Transferência DL n.º 166-A/2013 (FP MILITARES)	2,4	0,0	0,0		-100,0	0,0
Transferência DL n.º 62/2015 (FP ENVC - Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA)	0,0	11,2	0,0	-100,0		0,0
Transferência DL n.º 62/2015 (DGTF)	0,0	12,7	0,0	-100,0		0,0
Transferência DL n.º 62/2015 (FP GESTNAV - Serviços Industriais, SA)	0,0	34,3	0,0	-100,0		0,0
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	568,3	579,7	577,8	-0,3	1,7	5,7
Reembolso de títulos	306,2	300,2	313,4	4,4	2,4	3,1
Rendimento de títulos	262,1	279,5	264,5	-5,4	0,9	2,6
Transferências de instituições comunitárias	0,0	0,1	0,2	277,0		0,0
Saldo Transitado da gerência anterior	75,3	53,0	0,4	-99,2	-99,4	0,0
Receita Total	9 808,0	10 077,1	10 103,8	0,3	3,0	100,0
Receita Efetiva	9 426,5	9 724,0	9 790,0	0,7	3,9	96,9

Fonte: CGA.

O efeito dos fatores conjunturais, como a apreciação da massa salarial dos trabalhadores em funções públicas devida à reversão das políticas salariais, em vigor durante o PAEF, e o efeito de base decorrente da aplicação da convergência gradual entre sistemas¹, não foram suficientes para manter a tendência (ainda que mitigada) de recuperação da capacidade de autofinanciamento da CGA verificada em 2014, passando os fatores estruturais (diminuição do número de subscritores e a sua capacidade contributiva) a ter um peso preponderante nesta dinâmica (primado da autossustentabilidade), configurada na evolução das receitas



provenientes de contribuições e quotizações (onde se incluíram as receitas provenientes da CES)², as quais evidenciaram uma evolução negativa no triénio (menos 10,5%) ainda que positiva em termos homólogos (mais 2,3%).

A alteração do modelo de financiamento da CGA (a partir de 2009), operada no âmbito do processo de convergência para o RGSS, fortemente indexada ao número de beneficiários ativos, a perda de subscritores, com o ano de 2015 a marcar um ponto de viragem, ano em que pela primeira vez o número de subscritores foi inferior ao número de aposentados/reformados, constituiu a principal limitação estrutural à evolução destas receitas.

No triénio considerado, o efeito das medidas de convergência aplicadas já não foi suficiente para compensar o efeito da diminuição do número de beneficiários ativos nas receitas próprias do sistema. Consequentemente, o esforço financeiro do Estado no equilíbrio do sistema tende a ser cada vez mais relevante, tendo representado, em 2016, 46,2% (45,7% em 2015) das receitas totais. Entre períodos homólogos, as receitas provenientes do Estado, para financiamento do défice do sistema, aumentaram 1,3% (20,5% no triénio).

Os fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA evidenciaram uma evolução negativa de € 101 M em 2016, representando, no final do ano, 85,9% das suas reservas iniciais. Em termos estruturais, a evolução do valor destas reservas é pressionada pela diferença entre as responsabilidades (pensões e prestações sociais), que tendem a evoluir no sentido crescente, e os recursos obtidos para fazer face a essas responsabilidades (quotizações, contribuições e rendimentos gerados pelas respetivas carteiras), que tendem a diminuir, quer por via da diminuição das correspondentes populações ativas, quer por via da capacidade de gerar mais ou menos valor através da aplicação dos seus recursos nos mercados financeiros.

¹ No ano de 2014, a taxa contributiva passou para 23,75% (alteração introduzida ao art. 6.º A do Estatuto da Aposentação pelo art. 81.º da LOE/2014), igualando as entidades empregadoras públicas o esforço contributivo das entidades empregadoras privadas (empresas) para o RGSS, mas superando-o em razão das eventualidades cobertas. Na senda da convergência entre sistemas, o esforço dos serviços públicos, na sua qualidade de entidades empregadoras, passou a ser de 20,0% em 2013 (LOE/2013) e de 23,75% em 2014 (LOE/2014). Em termos comparativos com o RGSS, o esforço contributivo total (trabalhadores e entidades empregadoras) para o regime de proteção social convergente foi de 34,75% que compara com o do RGSS. Já o leque das eventualidades cobertas pelo regime de proteção social convergente difere das eventualidades abrangidas pelo RGSS, cobrindo apenas parte destas (velhice, sobrevivência, invalidez e morte). Nos termos da tabela de desagregação das taxas contributivas, o custeio destas eventualidades do RPSC absorve 26,94%, dos 34,75% arrecadados, acima dos índices de custeio das eventualidades cobertas, pese embora não tenham sido previstas alterações nem quantitativas nem qualitativas no que respeita ao regime de benefícios.

² A CES, que impendeu sobre o conjunto dos rendimentos auferidos a título de pensões por um único titular e gerou uma receita de € 463 M em 2014 (€ 388 M em 2013) passou em 2015 a representar apenas 0,2% da receita total arrecadada pela CGA (€ 24 M) e 0,1% em 2016 (€ 13 M). Durante a vigência do PAEF (2011 – 2014) esta receita expandiu-se 15.359,4% e representou uma redução dos fluxos financeiros para os beneficiários de 4,9% na despesa com pensões, minimizando as necessidades de financiamento cobertas por dotações do OE que apresentaram, no mesmo período, um recuo de 7,2%.

Quadro C. 43 – CGA – Reservas dos Fundos de Pensões

(em milhões de euros)

Fundo Empresa	Ano de constituição da reserva	Reserva constituída (1)	Reserva em		Relação entre Reserva em 31 de dezembro de 2016 e a Reserva Constituída (4)=(3)/(1)
			01/01/2016 (2)	31/12/2016 (3)	
DRAGAPOR	1998	7,7	6,2	6,1	79,3%
RDP I	1999	28,4	8,8	7,7	27,1%
RDP II	2003	47,2	29,0	25,4	53,7%
INCM	2004	137,8	96,1	90,5	65,6%
ANA	2004	173,6	106,3	98,2	56,6%
NAV	2004	235,7	181,1	174,1	73,9%
CGD	2004	2 504,4	1 902,1	1 825,1	72,9%
PT	2011	2 418,4	2 430,8	2 432,9	100,6%
MARCONI	2011	385,4	391,3	392,0	101,7%
BPN	2012	96,8	123,0	127,7	132,0%
IFAP	2013	48,5	47,4	47,1	97,2%
ENVC	2015	23,9	23,0	20,8	87,1%
GESTNAVE	2015	34,3	32,5	29,2	85,2%
Total		6 142,1	5 377,6	5 276,8	85,9%

Fonte: CGA.

No ano de 2016, a diferença entre a constituição e anulação de provisões para fazer face a menos-valias potenciais de investimentos financeiros que reflete a oscilação dos referidos mercados evidenciou um maior risco de obtenção de menos-valias potenciais e, conseqüentemente, uma desvalorização das correspondentes reservas. Com efeito, dos 18 fundos integrados na CGA, apenas 3 geraram receitas suficientes para suportar os inerentes encargos e valorizar as suas reservas.

Entre 2011 e 2014, as reservas de quatro destes fundos (CTT, BNU, INDEP e Macau) esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades com pagamento de pensões e outros encargos a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do OE¹. Também os encargos com complementos de pensão pagos aos ex militares por conta do ex Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas se encontram na mesma situação. Entre 2011 e 2016, o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 1.069 M (€ 204 M em 2016).

Aplicação de recursos

A despesa efetiva da CGA totalizou € 9.703 M, mais 0,1% que em 2015 e mais 2,2% no triénio. Desta, destacam-se as pensões, que representaram, em 2016, cerca de 98,0% da despesa efetiva. Dos encargos suportados com pensões, a maior fatia respeita ao pagamento de pensões de aposentação, as quais apresentaram uma tendência crescente continuada no triénio, mais 1,5% (menos 0,2% em termos homólogos). Esta tendência manteve-se, apesar das alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das respetivas pensões que enformam a convergência para o regime geral da segurança social e, bem assim, das medidas de contenção da despesa pública, fortemente suportadas na racionalização da despesa corrente primária (salários e pensões).

¹ A propósito desta matéria, já o TdC, no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões (Relatório n.º 40/2005 – Auditoria Orientada às Transferências para a Caixa Geral de Aposentações das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV Portugal e INCM, disponível em www.tcontas.pt) sublinhou que o efeito positivo imediato que se sentiria nas finanças públicas do país com as transferências de fundos de pensões das empresas de capitais públicos para a CGA, daria lugar, no futuro, a um resultado negativo, que se sentiria por um longo período de tempo (cfr. pág. 6 do referido relatório).



luis
Q.
R.
A

O recuo destas despesas verificado em 2012, sustentado na política de redução do valor nominal das pensões, consubstanciada sobretudo na suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, já não produziu efeito nos anos seguintes, devido ao carácter reversível da medida em causa e ao facto de o impacto das medidas restritivas não ter sido suficiente para anular os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema. De referir ainda que a ligeira redução da despesa com pensões de aposentação/reforma verificada em 2016 se deveu sobretudo a dois fatores: diminuição de beneficiários passivos (0,6%)¹ e condições mais penalizantes para os novos aposentados no que se refere à formação do valor da pensão, cuja média se situou 27,1% abaixo da média total.

Quadro C. 44 – CGA – Aplicação de Recursos

(em milhões de euros e %)

Aplicação de Recursos	2014	2015	2016	tvh		Peso na despesa total
				2016/15	2016/14	
Pensões	9 326,9	9 504,9	9 507,4	0,03	1,9	95,3
Aposentação/reforma	8 221,5	8 368,7	8 348,0	-0,2	1,5	83,7
Sobrevivência	848,9	884,4	898,6	1,6	5,9	9,0
Invalidez (Deficientes das Forças Armadas)	172,8	171,2	169,7	-0,8	-1,8	1,7
Subvenções vitalícias	0,7	0,6	12,4	1 827,1	1 562,4	0,1
Pensões de preço de sangue	31,1	30,1	29,6	-1,4	-4,6	0,3
Outras pensões (BNU, RDPI, Portos e Antigos Combatentes)	51,9	50,0	49,1	-1,8	-5,5	0,5
Outras Prestações	16,6	17,3	16,8	-2,6	1,6	0,2
Transferências para a SS	118,5	138,4	145,5	5,1	22,7	1,5
Outras Despesas	30,1	31,0	31,7	2,3	5,3	0,3
Encargos Financeiros	0,3	0,2	0,8	260,7	141,2	0,0
Transferências para Instituições Comunitárias	0,0	0,2	1,0	420,3		0,0
Aplicações Financeiras	262,6	338,6	268,1	-20,8	2,1	2,7
Despesa Total	9 755,0	10 030,6	9 971,3	-0,6	2,2	100,0
Despesa Efetiva	9 492,5	9 692,0	9 703,2	0,1	2,2	97,3

Fonte: CGA.

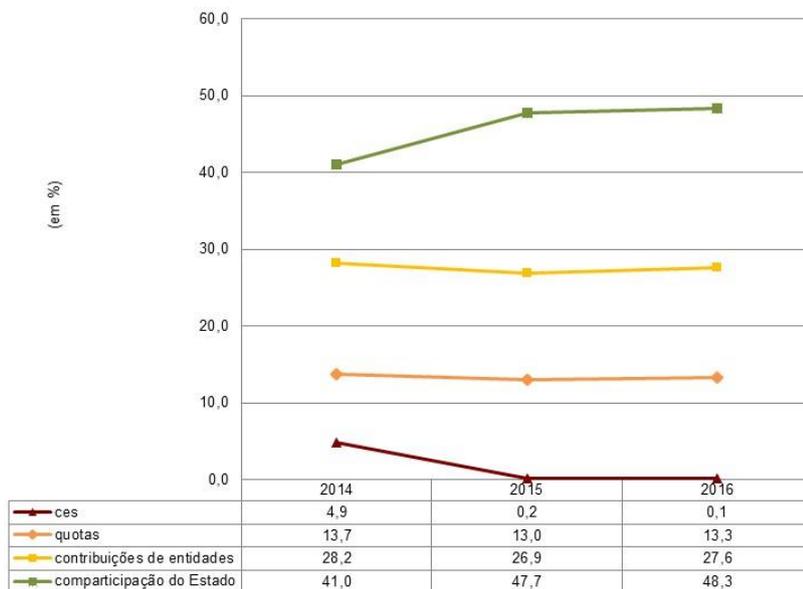
Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento

O comportamento dos índices de cobertura das despesas com pensões pelas diferentes fontes de financiamento, espelhados no Gráfico C.24, resulta, essencialmente, de dois fatores: a dinâmica de crescimento das despesas com pensões, em resultado do aumento do número de beneficiários passivos, associado ao aumento da esperança de vida, e a evolução negativa das receitas provenientes de contribuições (subscritores ativos e entidades empregadoras), decorrente da diminuição do número de contribuintes e correspondentes remunerações, as quais sofreram, durante o período de vigência do PAEF, uma pressão adicional, motivada pelo corte administrativo aplicado às remunerações dos trabalhadores do setor público.

Consequentemente, as necessidades de financiamento do sistema de pensões gerido pela CGA evoluíram de 44,3% em 2013 para 48,3% em 2016 (41,0% em 2014 e 47,7% em 2015). A recuperação verificada em 2013 e 2014 deveu-se essencialmente a dois fatores: introdução de uma nova fonte de financiamento, a CES, aplicada às pensões em pagamento a partir de 2011, cuja receita contribuiu para um abrandamento do esforço financeiro do Estado de idêntica grandeza mas cujo efeito em 2015 e 2016 já foi diminuto € 24 M e € 13 M, respetivamente; e alteração do formato de financiamento deste subsistema de pensões que passou a considerar as contribuições do Estado na sua qualidade de entidade empregadora de forma isolada do esforço financeiro do Estado para o financiamento do défice do sistema.

¹ O n.º de indivíduos que abandonaram o sistema em 2016 (20.289) foi superior ao n.º de indivíduos que entraram no sistema (16.726) no mesmo período, único ano em que este saldo foi negativo, desde 2006.

Gráfico C. 24 – Índice de cobertura das despesas com pensões



Fonte: CGA.